



**DEFENSA COMERCIAL
Y POLÍTICA
DE COMPETENCIA
EN EL MERCOSUR**

6

DEFESA COMERCIAL E MEDIDAS DE SALVAGUARDA NO MERCOSUL: UMA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

**Leane Cornet Naidin
Ramiro Bertoni
Marta Calmon Lemme
Maria Fernanda Gadelha
Carlos Wolff
Cristina Alen Pais Mainiere
Pablo Sued**

Mais recentemente, o acirramento dos conflitos comerciais, inicialmente relacionados à recessão econômica da Argentina, resultou na paralisação da construção de uma política de defesa comercial comum e das iniciativas para eliminação da aplicação de medidas no comércio intrazona. Culminou com um mecanismo de salvaguardas comerciais – o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC) –, que é uma alternativa de administração do comércio Brasil-Argentina, com regras para aplicação de medidas que podem constituir instrumento substituto às medidas *anti-dumping* e de salvaguardas.

O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise da evolução do marco institucional do MERCOSUL para a aplicação de medidas de defesa comercial, enfocando as iniciativas de elaboração de marcos contra terceiros países bem como os conflitos intrazona na matéria.

Este trabalho tem três seções: a primeira, apresenta uma discussão de outras experiências de integração e o tratamento dado ao tema da defesa comercial; a segunda, discute os sistemas institucionais e normativos dos Estados-parte e as características de suas políticas nacionais de defesa comercial; e, a terceira, analisa os esforços de construção de uma política comercial comum. Finalmente, se apresentam as conclusões do estudo.

2. A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Experiências de integração econômica apontam para uma variedade de soluções e alternativas institucionais. Os modelos variam conforme o encaminhamento institucional do problema ou o processo decisório adotado. Instâncias supranacionais ou consenso intergovernamental e a presença de extraterritorialidade nas leis nacionais também influenciam.

2.1 A União Européia (UE)

Até 1969,² os seis países-membros utilizaram as legislações nacionais no comércio extra e intrazona. Acordou-se uma transição para uma política de defesa comercial comum. Esse mecanismo vigorou na transição, até 1969, e a cláusula *boomerang*³ foi um elemento dissuasivo do *dumping* intra-CEE: previa a reexportação, livre de tributos ou restrições quantitativas, de produtos comercializados intrazona, facilitando a arbitragem entre mercados vizinhos.⁴

Para os subsídios a CEE estabeleceu um regime comum de ajuda de estado e o compromisso de harmonizar progressivamente as políticas de ajuda à exportação.

O MCE substituiu as políticas AD e compensatórias pelo mecanismo da defesa da concorrência supranacional, o que é considerado por alguns autores como determinante para a integração econômica. Para os novos sócios, como nos acordos firmados com a Polônia, ex-Tchecoslováquia e Hungria, já nos anos de 90, manteve-se a possibilidade de aplicação de medidas *antidumping* por um período de dez anos, com consultas prévias ao início de investigações.⁵

Levou perto de 25 anos para a CE adotar os regulamentos do GATT,⁶ que estabeleciam as normas e os procedimentos para a aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias. Essa política comercial comum da CE tinha um processo decisório supranacional de integração. Nesse modelo, a Comissão Européia atua como braço executivo da CEE, garantindo a implementação do Tratado, das De-

2 Onze anos após seu início.

3 Conforme artigo 91, parágrafo 2, do Tratado de Roma.

4 Informações obtidas no âmbito de programa de cooperação técnica MCS-UE, 1995, Decom, MDIC.

5 Delgado, p. 23.

6 Regulamento CE N° 2.438/88.

ciões do Conselho de Ministros e submetendo propostas ao Conselho. Com o regulamento comum, medidas de defesa comercial são aplicadas pela União Aduaneira como entidade única, com procedimentos conduzidos pela Comissão.

Por causa das assimetrias dos países envolvidos definiu-se 25% como parâmetro mínimo de definição de indústria doméstica na determinação da existência de dano, o que equivale ao requisito mínimo de representatividade para a apresentação de petição, previsto nos acordos da OMC. Com base na cláusula do interesse comunitário, a Comissão avalia os impactos de uma eventual medida *antidumping* sobre os custos de importação e sobre os interesses dos usuários e consumidores.

A política referente a salvaguardas, quando da assinatura do Tratado de Roma, eliminou e proibiu a aplicação de restrições quantitativas no comércio intrazona, com um prazo para a remoção das medidas vigentes. No caso do setor agrícola, permitia a aplicação de restrições quantitativas contra as exportações agrícolas de outro país-membro.⁷ No caso de aplicação extrazona, a Comunidade inicia investigações e aplica medidas de salvaguardas como entidade única, por sua própria iniciativa ou a pedido de um Estado-membro, após consulta interna ao Comitê Consultivo da Comunidade.⁸

Para a aplicação de medidas AD e compensatórias definitivas, os Regulamentos de base da CE estabeleciam a necessidade de aprovação do Conselho, por maioria. Isso implicava que uma proposta poderia ser recusada em função do número de abstenções, que contavam contra uma proposta positiva da Comissão. Recentemente, para aumentar a transparência e facilitar o processo decisório, as propostas de aplicação dessas medidas são aprovadas pelo Conselho, a menos que este decida, por maioria simples, recusá-las. Isso se aplica também à prorrogação de medidas e à *circumvention*.

2.2 O acordo Austrália-Nova Zelândia

O acordo para a formação de uma zona de livre comércio – Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA ou CER) – foi firmado em 1983. Sua singularidade é ser um dos poucos acordos dessa natureza que eliminou a aplicação de medidas AD,⁹ admitindo um período de transição, até 1990. Nessa transição, criaram-se mecanismos de consultas antes da aplicação de

7 Ver Artigos 44 e 46 do Tratado de Roma.

8 Artigo 5 do Regulamento CE N° 427/2003.

9 Artigo 4 do Acordo e Artigo 4 do Protocolo de Aceleração do Livre Comércio de Bens.

medidas, entre os governos e entre os setores privados - o enfoque *watch dog*, como apresenta Delgado (1999).

O Protocolo, incorporado ao acordo, estabeleceu, ainda, o uso das legislações nacionais para os casos de condutas anticompetitivas que afetassem o comércio intrazona.

Esse Protocolo não previu a harmonização de um regulamento comum de defesa da concorrência; o relevante foi que a extraterritorialidade dessas leis foi estabelecida em cada legislação nacional, possibilitando a utilização de normas de defesa da concorrência para inibir o *dumping*.¹⁰ Quanto aos subsídios, o CER decidiu eliminá-los da exportação e das indústrias específicas. Estabeleceram-se metas quantitativas para sua progressiva redução nos incentivos ao desempenho exportador.

2.3 O North American Free Trade Agreement (Nafta)

O Nafta, zona de livre comércio entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, entrou em vigor em janeiro de 1994. Esse acordo manteve a aplicação de medidas AD e compensatórias, e não estabelece regimes comuns de defesa da concorrência. A aplicação de medidas é tratada pelas legislações nacionais, tendo apenas um mecanismo de revisão judicial – um tribunal regional, para revisão das medidas aplicadas e dos procedimentos nacionais de solicitação de revisão, e mecanismos de notificação e consultas.

Estabeleceu-se um sistema de solução de controvérsias específico, que substitui os mecanismos nacionais de revisão judicial quanto a medidas definitivas aplicadas, que é o mecanismo mais original dessa experiência. O Tribunal institui um painel, que pode recomendar a alteração das normas nacionais ou das medidas aplicadas. A recomendação deve ser implementada de forma obrigatória¹¹. Paralelamente, o Grupo de Trabalho sobre Medidas de Defesa Comercial acordou procedimentos comuns de notificação e transparência intrazona, e algumas conceituações de caráter geral sobre procedimentos, que reduzam os *trade irritants*.¹² Os resultados alcançados são modestos. Ressalte-se apenas o interesse demonstrado na viabilização de acordos de peços, e de um marco único para a defesa da concorrência intrazona.

Quanto aos subsídios, o acordo prevê mecanismos de consultas, mas sem compromissos, GATT/OMC-*plus*, de eliminação dos subsídios que afetem o comércio intrazona, ao contrário das experiências da CE e EEA e do CER.

¹⁰ Hoekman (1998).

¹¹ North American Free Trade Agreement, Capítulo XIX, Artigo 1904, parágrafo 9.

¹² Nafta Trade Remedies Working Groups - Statements by the government of Canada, Mexico and United States; www.sice.oas.org/trade/nafta/reports.

Quanto às medidas de salvaguardas, tanto intrazona quanto contra terceiros países, o acordo previu as ações bilaterais¹³ e as ações globais¹⁴ (Capítulo VIII do Nafta). A aplicação de medidas de salvaguarda emergenciais intrazona, por meio apenas de elevação tarifária, ou suspensão do cronograma de desgravação, ou redução das margens de preferência, pode ser acionada em função de um surto de importação decorrente diretamente do processo de liberalização comercial. Podem ser estabelecidas medidas durante o período de transição por um prazo máximo de três anos; medidas pós-período de transição só podem ser aplicadas com o consentimento do governo do sócio afetado, o qual deve receber uma compensação ou benefícios comerciais.

As notificações das ações iniciadas apresentadas à OMC, de 1995 a junho de 2006, sugerem que as iniciativas de ações AD e de medidas compensatórias intra-Nafta são significativas, o que não surpreende, pois iniciativas de integração regional resultam em incremento de comércio intrazona. Se não for estabelecido o fim de medidas de defesa comercial, elas tendem a se transformar em barreiras não-tarifárias.¹⁵

Quanto ao mecanismo de salvaguardas aplicado com base no artigo XIX do GATT, o regime do Nafta prevê a isenção dos sócios, a menos que: as exportações do parceiro se situem entre as dos cinco maiores fornecedores do produto em questão, em um período de três anos mais recentes; e a taxa de crescimento de suas exportações seja próxima ou superior ao crescimento do total das exportações do produto em questão, no mesmo período.

2.4 A Comunidade Andina

A Comunidade Andina é uma união aduaneira criada pelo Acordo de Cartagena, em 1969. Diz o Acordo que uma Comissão formulará a política de integração em matéria de comércio e investimentos, coordenada com o Conselho Andino de Ministros. Para a defesa comercial, a Decisão N° 283, de março de 1991, estabeleceu um regime comum de medidas AD e compensatórias contra terceiros países, e para a aplicação de medidas intrazona, se as exportações de um Membro causassem ou ameaçassem causar dano à produção interna do Membro importador ou deslocassem exportações de um parceiro, intrazona.

13 Artigo 801.

14 Artigo 802.

15 Araújo Jr. (2002), entre outros, já mostrou a relevância da negociação da política *antidumping* no projeto de construção da Alca.

O regime de defesa comercial vigente, no qual convivem normas comunitárias e nacionais, é híbrido. Além do interesse em harmonizar as normas nacionais, prevalece a preocupação com a regulamentação da aplicação de medidas intrazona, sinalizando dificuldades no processo de integração. Adicionalmente, a vigência simultânea de normas nacionais pode implicar problemas na implementação de decisões comuns, as quais precisariam ser referendadas pelas leis nacionais. Não há qualquer iniciativa na elaboração de um regime de defesa da concorrência intrazona.

2.5 O acordo Canadá-Chile

O Tratado de Livre Comércio Canadá-Chile entrou em vigor em 1997, tendo sido considerado uma preliminar para a plena adesão do Chile ao Nafta. Seus compromissos vão muito além dos estabelecidos neste último, quanto ao procedimento de defesa comercial intrazona. O Tratado estabelece o fim das medidas AD intrazona. Esse compromisso vigoraria a partir da entrada em vigor do Tratado, ou a partir do momento em que a liberalização tarifária no comércio intrazona do produto em questão fosse de 100% – o que ocorresse primeiro.

Vale notar que a eliminação do *antidumping* pode ser entendida como um reflexo do alto grau de complementaridade dessas economias, e, neste contexto, a liberalização do comércio não implica exposição das produções domésticas à concorrência com fornecedores do outro país¹⁶.

O compromisso acima não inclui medidas compensatórias. Há um Comitê sobre Medidas AD e Compensatórias, para fins de, entre outros, promover consultas para “eliminar a necessidade de aplicar medidas compensatórias internas no comércio recíproco”, mediante consultas, cooperação e intercâmbio técnico para a implementação de políticas e normas nacionais de defesa da concorrência no âmbito da zona de livre comércio. Houve um outro compromisso OMC-*plus*: o de eliminação dos subsídios às exportações de produtos agrícolas no comércio intrazona a partir de 1º de janeiro de 2003.

Apesar da eliminação de medidas AD, o Tratado previu a adoção bilateral de medidas de emergência, durante a transição.

16 Vale notar que esse acordo envolve países distantes geograficamente e de baixo volume de comércio e baixos níveis tarifários: segundo os dados do COMTRADE (2002-2005) o Canadá representou nesse período menos de 3% do destino das exportações chilenas e no caso inverso, cerca de 0.1%.

2.6 O acordo da África Austral

A África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia formarão uma união aduaneira, o Southern African Customs Union Agreement 2002. O acordo ainda está sendo implementado e prevê um marco institucional supranacional. As decisões de defesa comercial estarão a cargo do Conselho de Ministros e deverão ser consensuais, com poder de veto. Só a África do Sul, até o momento, criou instituições nacionais para a implementação da união aduaneira, e faz uso dos instrumentos de defesa comercial, tendo adaptado suas normas nacionais ao marco da OMC em 2004.¹⁷

17 Documentos da OMC: G/ADP/N/1/ZAF/1 e G/ADP/N/1/ZAF/2 de 20 de janeiro de 2004.

3. OS ESTADOS-PARTE DO MERCOSUL E A DEFESA COMERCIAL

3.1 Aplicação de medidas pelos países do MERCOSUL

3.1.1 Análise comparada: utilização dos instrumentos de defesa comercial (1995-2005)

Tendo em vista a sua maior relevância, a análise detalhada da cobertura das medidas de defesa comercial, aplicadas pelos Estados-parte do MERCOSUL, enfocará as medidas *antidumping*. Os dados foram obtidos dos relatórios oficiais dos governos da Argentina (e estatísticas do INDEC); Brasil (e estatísticas da Secex/MDIC), Uruguai e Paraguai.¹⁸

Entre os países em desenvolvimento, Argentina e Brasil destacam-se na utilização dos instrumentos de defesa comercial. Comparando com outros países em desenvolvimento da OMC, do total das ações *antidumping* iniciadas e notificadas no período 1995-2005 (2.851 ações), a Argentina, com 180 investigações iniciadas (e 31 revisões), e o Brasil, com 117 (e 47 revisões), situam-se em terceiro e quarto lugares, apenas após a Índia (428 ações iniciadas) e a África do Sul (197). Uruguai e Paraguai se distinguem por apenas utilizarem o instrumento no comércio intrazona (Tabela 1).

3.1.2 Comércio investigado por ações *antidumping*

Verifica-se que, a cada ano, parcelas pequenas do total das compras externas foram investigadas por *antidumping*, e no acumulado do período 1995-2005, o valor total das importações investigadas, ou com medidas aplicadas, foi de 1,15% para Argentina; 0,88% para o Brasil; e menos de 0,12% para o Paraguai e o Uruguai (Tabela 2). Não obstante, é significativo o peso das importações sob investigações, ou cujos produtos estão sujeitos a medidas *antidumping* aplicadas, em relação ao total das importações desses produtos, - em torno de 50 % para Argentina e Brasil, 98% para o Paraguai e 65% para o Uruguai (Tabela 3).

18 A contagem do número de ações foi feita com base nos pares produto/país; a cada produto e a cada origem das importações investigadas desse produto, atribui-se uma ação; a única exceção a essa abordagem é, no caso do Brasil, quando a ação foi contra a União Européia quando se atribuiu a contagem de uma ação.

Tabela 2
Cobertura das importações investigadas

Ano	Importações origens investigadas* (US\$ mil FOB)				Participação nas importações totais do produto investigado (%)				Participação no total das importações (%)			
	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur
1995	35.100,0	3,31			53,10	49,0			0,19	0,007		
1996	129.300,0	102,46			60,56	55,8			0,58	0,192		
1997	207.700,0	192,30			56,90	43,5			0,73	0,321		
1998	147.600,0	246,59			53,17	22,0			0,50	0,427		
1999	232.100,0	473,72	0,2		57,95	39,8			0,96	0,963		
2000	342.900,0	585,89	0,3	1.250,6	44,86	43,6	65,4	31,86	1,44	1,050	0,017	0,036
2001	343.100,0	758,12	0,4	9.279,0	59,25	51,6	72,9	75,07	1,79	1,364	0,019	0,304
2002	172.200,0	644,22	0,1	5.264,6	53,66	54,5	49,7	68,01	2,03	1,364	0,009	0,268
2003	198.300,0	577,18		5.534,1	47,29	51,9		59,77	1,52	1,196	0,000	0,256
2004	440.500,0	835,33	5,7	7.596,1	51,79	54,4	100,0	63,51	1,97	1,331	0,184	0,244
2005	500.500,0	998,14	22,7	8.091,9	54,08	55,1	100,0	69,76	1,74	1,357	0,607	0,213
Total	2.749.300,0	5.417,27	29,5	37.016,4	53,05	47,5	98,0	65,12	1,15	0,88	0,101	0,107

*. Para obtenção do valor de cada ano correspondente às importações investigadas: tomou-se o valor de importação de cada par produto/país do ano anterior ao da respectiva abertura de investigação; sobre este valor aplicou-se o coeficiente de variação anual das importações totais do país que iniciou a ação, de forma a estimar o valor de comércio "afetado" pela ação antidumping; assim, para cada ano, foram sendo somados os valores correspondentes a cada nova investigação aos valores dos produtos anteriormente computados.

*. A metodologia utilizada neste trabalho é distinta da adotada pela CNCE pois foi considerado, para fins de cálculo da participação do comércio investigado no total das importações, o ano anterior ao da abertura da investigação com base nas importações do total da(s) NCM (s) sob investigação. Assim, em comparação com os resultados obtidos pela CNCE, as diferenças principais foram: 1996- 0.3%;1998-0.71%;2000-1.32%;2003 e 2004- 1.30%.

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC e publicações oficiais dos países.

Tabela 3
Ações AD - Cobertura das importações por setor investigado (1995-2005)
Em %

Setores econômicos	Participação no total das importações afetadas ¹		Participação no total dos produtos investigados por setor ²		Participação das importações afetadas no total do setor ³	
	AR	BR	AR	BR	AR	BR
Borracha	3,39	3,46	68,15	85,12	2,10	2,22
Celulose e papel	1,78	0,97	25,45	45,01	1,18	0,59
Madeira	1,29		58,71		3,54	
Material de transporte	0,97		19,49		0,09	
Material elétrico e de comunicação	8,94		51,85		2,35	
Metal-mecânico	17,81	0,14	45,68	0,23	3,69	0,01
Metalurgia	25,00	10,35	56,92	54,26	4,92	1,65
Mineral não-metálico	2,41	1,48	65,30	47,29	2,97	1,54
Mobiliário	1,46		39,59		2,00	
Produtos alimentares	8,34	46,40	87,98	98,90	0,43	8,28
Produtos farmacêuticos		0,52		70,48		0,14
Químico	21,04	34,32	50,62	48,48	1,10	1,43
Têxtil	6,87	0,18	70,54	99,27	5,03	0,08
Diversos		2,17		47,02		0,10
Total	100,00	100,00	53,05	47,54	1,43	0,88

(1) Participação do valor importado afetado acumulado, por setor afetado, no total do valor das importações afetadas acumuladas no período .

(2) Participação do valor importado afetado, por setor afetado, no total das importações dos produtos investigados por setor. Valores acumulados no período.

(3) Participação do valor importado afetado, por setor afetado, no total das importações dos países investigados. Valores acumulados no período.

Fonte: Elaborado pela Funcex a partir de dados da Secex/MDIC.

a. Países afetados

A agregação dos países investigados segundo o nível de desenvolvimento das economias revela um razoável grau de concentração em relação aos países em desenvolvimento (em conjunto). No caso do Brasil, 63% das investigações seriam dirigidas a países em desenvolvimento e, no da Argentina, 43% (Tabelas 4 e 5). A

Tabela 4
Ações por país de origem

País	Ações AD iniciadas				Resultados							
					Com aplicação				Sem aplicação			
	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur
China	49	26			32	20			6	6		
África do Sul	11	7			6	4			4	1		
Austrália	2			1								1
Alemanha	5	5			1	2			4	3		
Argentina		7	1	3		4	1	3		2		
Brasil	36		1		20		1		13			
Chile	6	1			4	1			2			
Coréia do Sul	11	4			7	1			4	3		
Espanha	6	4			3	2			3	1		
EUA	11	23			6	9			5	12		
França	1	4				3						
Índia	6	8			1	6			2	2		
Itália	6			1	4				2			1
Japão	3	4				1				2		
México	4	6		1	4	4						1
Países Baixos	5								5			
Reino Unido	2	5				3				2		
Romênia	1	5				4				1		
Rússia	4	5			2	4			1	1		
Taiwan	11	5			9	1			1	3		
União Européia	1	4				2			1	1		
Venezuela	1	4				1				2		
Grupo A ⁽¹⁾	3	11			9	7			1	5		
Grupo B ⁽¹⁾	15	11			9	7			4	4		
Grupo C ⁽¹⁾	11	15			7	8			4	7		
Total	211	164	2	6	124	94	2	3	62	58	0	3

(1) Grupos: (A) Demais países desenvolvidos; (B) Demais países em desenvolvimento; e (C) Demais economias planejadas e em transição.

Nota: Os dados incluem investigações originais e revisões; as medidas aplicadas incluem compromissos de preços.

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC e publicações oficiais dos países.

presença da China é mais relevante para Argentina do que para o Brasil (77% e 51%, respectivamente, das ações contra economias planejadas ou em transição). Vale notar que, para ambos os países, as ações contra economias planejadas ou em transição apresentam comportamento similar: cerca de 30% das ações iniciadas.

Tabela 5
Ações AD - Mercado origem (1995-2005)

Economia	Ações iniciadas				Com medida aplicada				Sem medida aplicada			
	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur	Ar	Br	Pr	Ur
1-Economia de mercado	147	113	2	6	81	58	2	3	54	43	0	3
Países desenvolvidos	57	60	0	2	27	29		0	28	26	0	0
Países em desenvolvimento	90	53	2	4	54	29	2	4	26	17	0	3
2-Planificada/transição	64	51	0	0	43	36	0	0	8	15	0	0
China	49	26	0	0	32	20	0	0	6	6	0	0
Rússia	4	5	0	0	2	4	0	0	1	1	0	0
Outros países	11	20	0	0	9	6	0	0	1	8	0	0
Total	211	164	2	6	124	94	2	3	62	58	0	3

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC e publicações oficiais dos países.

Observa-se que, ao contrário dos demais países do MERCOSUL, as ações intrazona não são relevantes no sistema brasileiro. Uruguai iniciou 50% das ações *antidumping* contra a Argentina e o Paraguai apenas aplica o instrumento no comércio intrazona. No caso da Argentina, as ações contra o Brasil só são superadas pelas iniciadas contra a China.

b. Produtos investigados

As queixas da indústria doméstica brasileira dirigiram-se em particular a *commodities* químicas (41% do total das ações, dentre elas, 58,8% de países desenvolvidos) e ao setor metalúrgico (20% do total, sendo 29,5 % de países em desenvolvimento e 43% de economias planejadas ou em transição). Em conjunto esses dois setores respondem por cerca de 70% das ações brasileiras (Tabela 6).

A Argentina apresenta padrão mais diversificado, com maior demanda por ações no setor metalúrgico (32% do total das ações iniciadas) e em segundo lugar o setor químico (19%), ressaltando-se também os setores de material elétrico e de comunicações (11%), além do metal-mecânico (8%), os quais em conjunto respondem por 70% dos casos. Essas experiências não diferem da internacional. Os dados disponibilizados pela OMC indicam que o setor químico é o segundo mais afetado por ações iniciadas pelos países-membros, só ultrapassado pelo setor siderúrgico.

Tabela 6
Ações AD - Mercado origem e setor (1995-2005)

Setores	Economia de mercado												Economia Planificada/transição												Total							
	Desenvolvidos						Em desenvolvimento						Planificada/transição						Total													
	Ações iniciadas		Medidas aplicadas		Ações iniciadas		Medidas aplicadas		Ações iniciadas		Medidas aplicadas		Ações iniciadas		Medidas aplicadas		Ações iniciadas		Medidas aplicadas		Ações iniciadas		Medidas aplicadas									
	Ar	Pr	Ur	Ar	Br	Ur	Ar	Br	Ur	Ar	Pr	Ur	Ar	Br	Ur	Ar	Pr	Ur	Ar	Br	Ur	Ar	Br	Ur								
Borracha																																
Celulose e papel	7			4					7	7								1	2	0	1	2	0	0	8	9	0	0	7	7	0	0
Madeira																																
Material de transporte																																
Material elétrico e de comunicação	6			1																												
Metal-mecânico	4			3																												
Metalurgia	13	12	1	10	5				26	13																						
Mineral não-metálico	4	1		3					5	5	1	1	3	2	1																	
Mobiliário																																
Produtos alimentares	1	4							6	4																						
Produtos farmacêuticos																																
Químico	22	40		6	17				13	16	1																					
Têxtil									9	5																						
Diversos																																
Total	57	60	0	2	27	29	0	0	90	53	2	4	54	29	2	3	64	51	0	0	43	36	0	0	211	164	2	6	124	94	2	3

Notas: (1) A classificação dos produtos segue a matriz de insumo-produto classificada por gênero da indústria do IBGE, fornecida pela Funcex.
(2) Quando as NCWs das ações foram relacionadas a mais de um setor, a ação foi identificada pelo setor de maior valor no ano da abertura.

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC e publicações oficiais dos países.

Tabela 7
Ações AD - Por uso econômico (1995-2005)

Atividades	Ações iniciadas						Medidas aplicadas												
	Economias de mercado			Economias planificadas ou em transição			Total			Economias de mercado			Economias planificadas ou em transição			Total			
	Desenvolvidos		Em desenvolvimento	Desenvolvidos		Em desenvolvimento	Desenvolvidos		Em desenvolvimento	Desenvolvidos		Em desenvolvimento	Desenvolvidos		Em desenvolvimento	Desenvolvidos		Em desenvolvimento	
	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	Ar	Br	
Bens de capital	1		9		5	5	5	15	5					4		3	4	7	4
Bens intermediários	54	53	72	44	44	36	170	133			25	22	48	26		30	23	103	71
Bens de consumo	2	7	9	9	15	10	26	26			2	7	2	11		10	9	14	27
Total	57	60	90	53	64	51	211	164			27	29	54	37		43	36	124	102

Fonte: Elaborado pelos autores e pela Funcex, a partir de dados da Secex/MDIC, CNCE, INDEC.

As ações iniciadas pela Argentina contra o Brasil afetaram em maior parte as importações de metalúrgicos (produtos siderúrgicos), metal-mecânico, equipamento elétrico e borracha.

Se agregadas por uso econômico (Tabela 7), as ações do Brasil se concentram em produtos intermediários (81% do total), seguidos dos produtos de consumo (16%) e bens de capital (3%). Observa-se concentração equivalente no caso da Argentina (respectivamente, 81%, 12% e 7%).

c. Resultados das ações iniciadas

No caso das economias planejadas ou em transição, o índice de aplicação de medidas é elevado: do total de ações iniciadas contra essas economias, o resultado é de aplicação de medidas em cerca de 70% dos casos, tanto no Brasil, como na Argentina, enquanto para economias de mercado é de 50%.

3.2 Políticas nacionais dos Estados-parte: legislação, marcos institucionais, práticas nacionais e posição negociadora no âmbito multilateral

Esta subseção apresenta análise comparativa dos sistemas dos quatro Estados-parte¹⁹ com vistas a se identificarem obstáculos na construção de um sistema de defesa comercial MERCOSUL. Concentrar-se-á nas normas e práticas sobre *anti-dumping* e medidas compensatórias, visto que as legislações nacionais referentes à aplicação de salvaguardas²⁰ não apresentam diferenças substantivas em relação à OMC; os marcos institucionais são similares aos utilizados para aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias; e a experiência é muito limitada.²¹

19 Da Argentina, analisaram-se 83 resoluções de encerramento de investigação e 12 de encerramento de revisão, cobrindo o período 1998-2005; do Brasil, foram 58 atos públicos de encerramento de investigação e 23 de encerramento de revisão, referentes ao período 1997-2005; do Paraguai, foram 2 resoluções de encerramento de investigação (1997-2005); e do Uruguai, 5 de encerramento de investigação e 1 de encerramento de revisão (1997-2005). Em relação às controvérsias, para a Argentina foram analisados 3 pedidos de consulta por dumping e três por subsídios, e dois painéis por dumping, enquanto para o Brasil um painel e uma consulta por *dumping*.

20 Decreto 1.059/96 (Argentina), Decreto 1.488/95 (Brasil), Decreto 1.827/99 (Paraguai) e Decreto 2/99 (Uruguai).

21 A Argentina aplicou medidas de salvaguarda sobre cinco produtos (calçados, brinquedos, motocicletas, pêssegos em conserva e televisores - só para a Zona Franca de Manaus). No caso de calçados e pêssegos, houve controvérsia na OMC, e considerou-se que a Argentina não teria atuado em conformidade com as regras do AS. No Brasil, foram aplicadas apenas duas medidas de salvaguardas - brinquedos e coco ralado.

3.2.1 Marcos legais e institucionais dos Estados-parte do MERCOSUL

O AAD e o ASMC foram objeto de regulamentos na Argentina (Decreto 1.326/98),²² Brasil (Decretos 1.602/95 e 1.751/95, respectivamente) e Paraguai (Decreto 15.286/96). O Uruguai, até o momento, só publicou regulamentação de medidas *antidumping* (Decreto 142/96). Os regulamentos nacionais, além de definir prazos e as autoridades competentes, seguem a linguagem dos acordos, introduzindo modificações em temas específicos. No caso da Argentina e do Brasil, com maior experiência na aplicação do instrumento,²³ as normas detalham procedimentos e/ou definem critérios. Já no Uruguai e no Paraguai, algumas das modificações seguem as realizadas pelo Brasil.

Quanto aos **marcos institucionais**, observam-se dois modelos. Na Argentina, adotou-se o modelo bifurcado (modelo americano),²⁴ enquanto no Brasil e no Paraguai o sistema é unificado (modelo europeu).²⁵ No Uruguai, o sistema é original, visto que se organiza em função da natureza do produto.²⁶ Dado o exíguo número de ações iniciadas pelo Uruguai, não é possível avaliar se esse sistema gera discrepâncias nos critérios adotados para os diferentes produtos.

O **processo decisório** também é distinto nos modelos adotados. No Brasil, existe clara separação das decisões: as de caráter eminentemente técnico – abertura de investigação e encerramento de investigação sem medidas em função de determinação negativa de *dumping*/subsídio ou dano –, ficam a cargo da autoridade investigadora; enquanto as decisões sobre aplicação de medida, que podem envol-

22 Previamente ao Decreto 1.326/98, vigorava o Decreto 2.121/94, o qual incorporava parcialmente os resultados da Rodada Uruguai. Em agosto de 2001, foi assinado o Decreto 1.088/2001, que introduziu modificações no Decreto 1.326/98. Esse Decreto, que entraria em vigor em 2002, foi notificado à OMC (G/ADP/N/1/ARG/1/Suppl.5 e G/SCM/N/1/ARG/1/Suppl.5). No entanto, esse Decreto nunca entrou em vigência, e não há registro de qualquer notificação àquela organização a respeito.

23 Para uma descrição e análise da evolução dos sistemas, brasileiro e argentino, de defesa comercial, ver: *Kume e Piani* (2005) e *Nogués e Baracat* (2005) in *Finger e Nogués* (2005); *Berlinski et al.* (2005).

24 Na Argentina, a Dirección de Competência Desleal (DCD) é responsável pelas determinações de *dumping* e subsídios, e a Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) é a autoridade responsável pelas determinações de dano e de relação causal, sendo suas decisões negativas vinculantes para as autoridades. A DCD é hoje um departamento da SSPGC, da SCIPyM, do MEyP. A Comisión, criada em 1994, é hoje um “organismo desconcentrado” que funciona no âmbito da SCIPyM.

25 No Brasil, a autoridade responsável é a Secretaria de Comércio Exterior (Secex), por meio do Departamento de Defesa Comercial (Decom), e no Paraguai, o Ministério da Indústria e Comércio, por meio da Divisão de Defesa Comercial (DDC).

26 No caso de produtos industrializados, a investigação é conduzida pela Dirección Nacional de Industrias (DNI), División de Defensa Comercial y Salvaguardia, do Ministério de Indústria, Energía y Mineración; no caso de produtos agrícolas, cabe à Oficina de Programación e Política Agropecuária, do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca e Política Agropecuária, a condução das investigações.

ver questões de ordem política – interesse nacional²⁷ – são adotadas por um órgão colegiado, a Câmara de Comércio Exterior (Camex).^{28,29} Na análise das decisões foram identificados dois casos em que se decidiu pela não aplicação/suspensão de medida *antidumping*.³⁰ Há ainda a possibilidade de suspender a medida em função de mudanças temporárias nas condições de mercado, possibilidade também prevista apenas na legislação uruguaia.

A Argentina possui um modelo centralizado, em que o processo é conduzido no âmbito do Ministério da Economia e Produção (MEyP). Abertura e encerramento de investigação por inexistência de *dumping*/subsídios, ou de dano, é de competência da SCIPyM, instância superior à DCD. Existe previsão de que essa Secretaria, além de considerar as determinações da DCD e da CNCE, também leve em consideração, para decisão sobre abertura da investigação, aspectos de interesse nacional e política geral de comércio exterior, com base em análise da Subsecretaria de Política e Gestión Comercial (SSPGC). No entanto, não é possível avaliar se essa cláusula tem qualquer implicação prática, visto não serem disponibilizadas informações sobre as determinações negativas de abertura.

No modelo argentino, as decisões sobre aplicação de medida são tomadas pelo ministro, sem que outros ministérios tenham mandato legal para participarem da decisão.³¹ Assim como previsto para determinação de abertura, o secretário da SCIPyM avalia o interesse nacional, e a política comercial externa, e o ministro da Economia decide sobre o interesse público na aplicação de medidas. Assim como o Brasil, a Argentina pouco recorreu a tal cláusula em suas decisões.

No Paraguai e Uruguai, observa-se processo decisório colegiado, que agrega membros de diversas áreas do governo, em todas as etapas, o que permitiria que questões de política geral fossem consideradas para efeito de decisões. Porém, ressalte-se não existir previsão explícita na legislação desses países para análise de interesse nacional.

27 A introdução da cláusula interesse nacional no processo decisório incorpora análise do impacto da aplicação de medidas de defesa comercial sobre diferentes segmentos da sociedade, introduzindo elementos que apontam para os seus efeitos negativos - como elevação dos preços domésticos para os consumidores ou usuários industriais do produto em questão.

28 A Camex é formada pelos ministros do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Fazenda; das Relações Exteriores; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e o ministro-chefe da Casa Civil.

29 Conforme legislação brasileira, a autoridade decisória poderá suspender o direito ou aplicar direito distinto do recomendado, por razões de interesse nacional.

30 Investigação *antidumping* sobre importações de barrilha leve (Portaria Interministerial, de 13/06/1998) e revisão do direito *antidumping* sobre importações de pneumáticos, originários de diversos países, tendo sido decidida, após a prorrogação, a suspensão da medida para Índia e China. (Resolução Camex Nº 2, de 16/01/2004).

31 No âmbito da atuação do Ministério da Economia encontram-se a Secretaria de Agricultura e a de Defesa do Consumidor, e o ministro, em função de determinar o interesse público, pode consultá-las, assim como outros órgãos em seu âmbito de ação.

3.2.2 Procedimentos e critérios para a implementação dos instrumentos: a norma e a prática dos Estados-parte

Uma forte limitação à análise das diferenças de concepção dos Estados-parte em relação à defesa comercial decorre de que, à exceção do Brasil, todos os países do MERCOSUL publicam atos muito resumidos. Embora isso não gere ausência de transparência para as partes que participam do processo, limita a possibilidade de que partes não diretamente envolvidas em um processo tomem conhecimento da jurisprudência e defendam seus interesses.

a. Procedimentos

Em relação à **abertura de investigação**, Argentina,³² Brasil³³ e Uruguai³⁴ disponibilizam roteiro de informações requeridas para abertura de investigação. A principal diferença observada é o período coberto pelas informações referentes à situação dos produtores domésticos – no Brasil e Uruguai, últimos cinco anos, e na Argentina, três. Cabe registrar a inovação argentina, em relação ao AAD/ASMC, de estabelecer procedimento para auxiliar pequenas e médias empresas na montagem de petições. Essa prática visa a auxiliá-las na obtenção de informações pertinentes ao valor normal, por meio das representações diplomáticas da Argentina.

As normas argentina e paraguaia tornam obrigatória a **determinação preliminar**. Em princípio, essa etapa do procedimento seria um elemento importante para se garantir maior transparência e oportunidade para que as partes se manifestem sobre uma primeira avaliação da autoridade investigadora, assim como para dar efetiva oportunidade para que os exportadores apresentem propostas de compromisso. Contudo, os exíguos prazos estabelecidos pelas legislações argentina (entre 2 e 4 meses contados da abertura da investigação) e paraguaia (90 dias contados da abertura da investigação) restringem a oportunidade de defesa dos exportadores;³⁵ ainda que prorrogação seja dada, limita-se a possibilidade de avaliação das respostas por parte das autoridades para determinação preliminar, e não necessariamente esclarecimentos prestados pelas partes são considerados na determinação.³⁶

32 Resolução 224/99 (investigação *antidumping* e sobre subsídios).

33 Circular Secex nº 21/96 (investigação *antidumping*) e Circular Secex nº 20/96 (investigação sobre subsídios).

34 Roteiro disponibilizado pela Dirección Nacional de Industrias.

35 Dado o exíguo prazo para elaboração de determinação preliminar ou se inviabiliza a prorrogação do prazo para questionário ou se limita o prazo de prorrogação, a exemplo da legislação paraguaia que estabelece 15 dias como prazo máximo para prorrogação.

36 A própria legislação argentina reconhece essa possibilidade ao estabelecer que: “La Subsecretaría y la Comisión determinarán la fecha hasta la cual se recibirán y agregarán los cuestionarios y sus aclaraciones, con el objeto de ser tomados como base para la determinación preliminar. Aquellas aclaraciones y/o correcciones, como también las pruebas que fueren recibidas con posterioridad podrán ser consideradas, de corresponder, en la siguiente etapa de la investigación”.

Ademais, o sistema bifurcado argentino pode gerar implicações sobre o resultado das investigações. Como a determinação de *dumping* pode ser alcançada no mesmo prazo que a de dano, esta pode considerar o efeito de todas as importações investigadas sobre a indústria doméstica, além de inviabilizar a consideração, para fins de determinação de dano, da margem de *dumping* apurada na etapa pertinente (artigo 3.4 do AAD). Se a DCD não alcançar determinação positiva de *dumping* para algum exportador, o prazo de dez dias para incorporar essa informação e realizar nova determinação de dano, pautada no efetivo volume de importações objeto de *dumping*, pode ser bastante exíguo. Ressalte-se que existe a possibilidade de prorrogação do prazo acima, quando considerado necessário.

Resulta da prática argentina a aplicação de medidas provisórias em um número elevado de casos, as quais têm, normalmente, prazo de quatro meses.

No Brasil, não existe obrigação de se alcançar determinação preliminar e no período 1997-2005, só foram observados quatro atos públicos referentes à determinação preliminar. Em geral, a publicação de determinação preliminar se deu quase ao final da investigação³⁷ estando associada à apresentação de proposta de compromissos de preços. Tal procedimento brasileiro acaba por limitar a possibilidade de defesa das partes, assim como a oportunidade de apresentação de proposta de compromissos de preços pelos exportadores. Deve ser registrado que, em apenas duas revisões – leite originário da Argentina e do Uruguai – houve publicação de determinação preliminar, porque a autoridade brasileira entendia que compromissos só podem ser apresentados e aceitos após tal determinação. Essa percepção é distinta da argentina, onde compromissos podem ser aceitos mesmo após determinação final.³⁸

Um aspecto importante para o alcance de resultado equilibrado para as partes envolvidas refere-se à realização de **verificação *in loco***, com o objetivo de confirmar as informações prestadas pelas partes interessadas em suas respostas aos questionários. A previsão de sua realização em empresas situadas em território nacional representa um avanço nas legislações argentina e brasileira.

O Brasil e a Argentina realizam verificações em todas as empresas da indústria doméstica (ou em número expressivo das empresas). Quanto a verificações no exterior e em empresas importadoras, o Brasil as realizou em um grande número de casos, distintamente da Argentina que praticamente não as realizou. No caso do Uruguai, a resolução relativa a azeites puros menciona a realização de verificação de alguns exportadores.

37 O prazo médio para alcance de determinação preliminar foi de 10,7 meses, contados da data de abertura da investigação.

38 No Brasil, houve um único caso de aceitação de compromisso de preços, após determinação final - investigação AD sobre importações de leite, originárias do Uruguai.

Em relação à **apresentação de fatos essenciais**, última oportunidade para que as partes interessadas possam se manifestar antes do encerramento da investigação, Brasil e Uruguai apresentam nota técnica a respeito, realizam audiência final, para a qual todas as partes são convidadas,³⁹ e estabelecem prazo para que sejam apresentados comentários por escrito. Na Argentina, a legislação estabelece que versão pública do processo será colocada à disposição das partes, para que se manifestem a respeito. Esse procedimento era adotado pela DCD, tendo sido “condenado” em controvérsias na OMC,⁴⁰ a CNCE, por sua vez, adotava procedimento similar ao brasileiro e uruguaio. Em função dos resultados das controvérsias, houve mudança da prática argentina, o DCD passou a elaborar informes sobre fatos essenciais, a serem distribuídos às partes interessadas, a partir de 1999. A CNCE, por sua vez, a partir de 2000, passou a realizar, quando necessário, audiência após a determinação preliminar com o objetivo de permitir apresentação de novos argumentos.

Quanto aos **prazos da investigação**, observa-se que, à exceção do Paraguai, o prazo médio ultrapassa o prazo normal de 12 meses previstos nos acordos. Tal fato é indicativo de dificuldades para implementação do sistema MERCOSUL de defesa comercial, previsto nos Marcos Normativos, por meio do qual se mantém as autoridades investigadoras de cada Estado-parte, trabalhando de forma coordenada.

Quanto ao **encerramento da investigação sem aplicação de medidas**, a legislação argentina e a paraguaia não prevêem de forma explícita o encerramento quando o dano for negligível,⁴¹ mas tão-somente quando não existir dano. Isso se deve ao fato de a Argentina entender que a expressão dano importante se refere à intensidade do dano, o que exclui a possibilidade de ocorrência de dano importante negligível. Logo, não seria necessário incluir previsão de encerramento quando o dano for negligível. Já no entendimento brasileiro, a expressão dano importante corresponde à existência de dano material, isto é, perdas econômicas/financeiras, independentemente de sua dimensão. Logo, pode ocorrer dano importante negligível.

O Paraguai também não obriga o encerramento quando a margem de *dumping*/montante de subsídios for *de minimis* ou volume de importações objeto de *dumping*/subsídios insignificante.⁴²

Na Argentina e no Brasil, na maioria dos casos encerrados sem aplicação de medidas, houve determinação negativa de existência de dano; no Uruguai foi motivada por solicitação do peticionário.

39 No Brasil, são também convidados para participar da audiência final, além dos representantes dos ministérios que compõem a Camex, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional da Agricultura, a Confederação Nacional do Comércio e a Associação de Comércio Exterior do Brasil

40 Caso do Frango (Brasil x Argentina), DS/241, como no caso de Baldosas Cerâmicas (UE x Argentina), DS/189.

41 Ver artigo 25 do Decreto 1.326/98

42 Ver artigo 18.2, do Decreto 142/96

b. Definição do produto objeto de investigação

Como resultado da investigação, observa-se na prática brasileira e argentina a redefinição do produto objeto de investigação, diminuindo sua abrangência. Busca-se assim evitar que produtos que de fato não sejam concorrentes com o produto fabricado pela indústria doméstica sejam afetados pela aplicação do direito.

c. Determinação de *dumping* e de subsídios

Em relação ao cálculo da margem de *dumping*, não se verificam diferenças substanciais entre o AAD e as normas nacionais, em relação aos critérios adotados.⁴³ Porém, em termos de prática, há que se destacar o fato de o Brasil, como regra geral, calcular **margem de *dumping***, por empresa, **para o produto objeto de investigação**, como um todo, embora para esse fim possa estabelecer categorias de produto, com vistas à obtenção de comparação justa. No caso da Argentina, em diversos casos, observou-se a aplicação de medida *antidumping* por categoria de produto, sinalizando que o cálculo de margem de *dumping* única para o produto objeto de investigação única não é a regra. O cálculo de margem apenas por categoria tem implicações para a análise de dano. No entanto, em função da limitada disponibilidade de informação pública, não é possível avaliar se esse procedimento argentino tem gerado distorções.

No âmbito da OMC, já houve controvérsias envolvendo a Argentina, em 1999, onde se questionaram as metodologias e critérios relativos à determinação do *dumping*.⁴⁴ Posteriormente não se registraram painéis no tema antidumping contra a Argentina.

Em relação à determinação de *dumping*, no caso de **economias não de mercado**, em função da entrada da China na OMC, Uruguai,⁴⁵ Brasil⁴⁶ e Argentina⁴⁷ tornaram públicos critérios para determinar se uma indústria opera em condições

43 Apenas no caso de utilização de seleção de exportadores, para fins de cálculo individual da margem de *dumping*, a Argentina, distintamente dos demais países, define que o critério a ser adotado para seleção seja de amostra estatisticamente válida. Os outros países, a exemplo do AAD, permitem também a utilização do maior volume de comércio passível de ser utilizado.

44 Ver “Argentina - Definitive Anti-Dumping Measures on Carton-Board Imports from Germany and Definitive Anti-Dumping Measures on Imports of Ceramic Tiles from Italy (DS/189); Argentina – Definitive Anti-Dumping Duties on Poultry from Brazil (DS/241)”. Por exemplo, a determinação positiva de existência de *dumping*, na abertura de investigação, baseada na observação de preços de exportação inferiores ao valor normal sob consideração, a despeito da existência de preços de exportação superiores; sobre a realização de ajustes para fins de comparação justa; a não realização de cálculo de margem individual para todos exportadores sob consideração; a comparação de média de preço de exportação com média de amostra do valor normal; e a utilização de fatos disponíveis.

45 Decreto 470/01.

46 Circular Secex 59/01.

47 Decreto 1.219/06.

normais de mercado. A despeito da existência de tais critérios, não se identificou no período considerado nenhuma investigação sobre produto chinês na qual tenha sido dado aos exportadores daquele país tratamento de economia de mercado, o que tenderia a implicar margem de *dumping* mais reduzida.

Em relação ao **cálculo do montante de subsídios** existe diferença significativa entre a normativa brasileira e a argentina: para o Brasil, o cálculo do montante de subsídios deve ser realizado por empresa exportadora/produtora estrangeira, tendo como base o benefício auferido durante o período de investigação de existência de subsídio. Ressalte-se que o Brasil prevê em sua legislação a possibilidade de cálculo de montante por amostra representativa de empresas, apesar de não explícita no ASMC. Já a Argentina considera que o montante de subsídio deve ser apurado com base em custo para o governo, conforme metodologia disposta no Anexo IV do ASMC, o que implica não determinar o direito individual por empresa exportadora/produtora estrangeira. Ressalte-se que, em 2005, a CE solicitou a realização de consultas, no âmbito do procedimento de solução de controvérsias, com vistas a discutir a prorrogação pela Argentina de medidas compensatórias sobre importações de óleo de oliva, glúten de trigo e pêssegos (DS/330). Dentre outros aspectos, a CE considerou que a Argentina não calculou de forma adequada o benefício concedido e sua transferência (análise de *pass-through*) para os produtos.

Cabe ainda mencionar que o Paraguai não diferencia o montante de subsídios de *minimis*, em função do nível de desenvolvimento da origem sob investigação, a despeito do previsto no ASMC.

d. Determinação de dano à indústria doméstica

Duas questões relevantes se apresentam neste tema: a definição do período de coleta dos dados a serem analisados e a definição de indústria doméstica.

Em relação ao **período objeto da análise de existência de dano**, a Argentina adota o período de três anos, sendo que, em alguns casos, foram considerados períodos de quatro anos. O Brasil, na maioria dos casos, adotou período de cinco anos.

No que se refere à **definição da indústria doméstica**, no Brasil, quando os petionários não representam parcela majoritária da produção doméstica do produto similar, as autoridades buscam obter informações de pelo menos 50% da produção nacional. Já a Argentina não considera necessário adotar esse parâmetro, entendendo que parcela importante, tal como mencionado nos acordos da OMC, da produção doméstica, ainda que minoritária, é suficiente para a realização de análise de dano.

Registre-se que tal interpretação foi questionada pelo Brasil na controvérsia do Frango (DS/241)⁴⁸, tendo o painel considerado que a Argentina estava adequada às

48 Na investigação *antidumping* sobre frangos, a indústria doméstica representava 46% da produção nacional argentina.

regras. Essa interpretação, no entanto, tem implicações sobre a determinação de dano, pois quanto menor o percentual analisado, maiores são as chances de se abrangerem apenas os produtores menos eficientes, resultando a aplicação de medidas em superproteção à produção doméstica. Ressalte-se que, segundo informações dos pesquisadores argentinos, na maioria das investigações conduzidas pela Argentina a indústria doméstica correspondeu a mais de 65% da produção doméstica.

Merece também registro o fato de o Paraguai ser o único do MERCOSUL a definir parâmetro para volume insignificante de importações, conceito relevante para fins de análise cumulativa das importações objeto de investigação. Para essa definição, utilizou o mesmo parâmetro adotado para definir “importações objeto de *dumping* negligíveis”.⁴⁹ Em relação ao volume de importações objeto de subsídios negligível, o Paraguai não o diferencia em função do nível de desenvolvimento do país de origem, como previsto no ASMC. Além disso, distintamente do previsto no AAD e ASMC, também não estabelece, como uma das condições necessárias para a acumulação das importações, a análise das condições de concorrência entre os produtos sob investigação e entre esses e o similar doméstico.

e. Medida aplicada: regra do direito menor, forma e prazo da medida e compromissos de preços

Os regulamentos brasileiro e uruguaio incorporaram a regra do direito menor,⁵⁰ por meio da definição do direito *antidumping* ou compensatório: tem como objetivo neutralizar o dano causado.⁵¹ Na Argentina e no Paraguai, a aplicação do direito menor é facultativa,⁵² tendo sido empregada em 25% dos casos⁵³ na Argentina, e, no Paraguai, em uma das duas investigações realizadas (cimento originário do Brasil) foi adotado direito inferior à margem de *dumping*.

49 Menos de 3% individualmente para cada país, a menos que no conjunto não representem 7%, no AAD.

50 O Art. 9, do AAD, e Art. 19, do ASMC, estabelecem ser desejável que o direito aplicado seja o suficiente para anular o dano, desde que não superior à margem de *dumping*.

51 Quando se observam as resoluções brasileiras por meio das quais foram aplicados direitos, percebe-se que, em todas, foi feita análise do direito necessário e sempre que o mesmo foi inferior ao direito máximo a recomendação foi para a aplicação do “direito menor”. Note-se que, em alguns casos, para o direito residual sugere-se, a despeito da aplicação de direito menor para os que participaram da investigação, a aplicação de direito máximo.

52 Conforme informação dos pesquisadores argentinos, embora a metodologia adotada pela Argentina para determinação do direito necessário varie caso a caso, trata-se basicamente de se determinar um preço objetivo de não dano (por exemplo, o do início do período sob investigação ou os custos adicionados de razoável margem de lucro) e calcular qual deveria ser o valor FOB para que as importações nacionalizadas, colocadas no mesmo nível comercial, se equiparem a esse preço objetivo.

53 Barcat e Nogués (2005).

Quanto à **forma de cálculo e cobrança de direito antidumping** ou compensatório, a Argentina tem aplicado, na maior parte dos casos, Valor Mínimo de Exportação FOB (VME), direito variável cobrado em função da diferença entre o VME e o preço de exportação (direito variável).⁵⁴ No Brasil, em dois casos recentes de revisão administrativa de determinação negativa da probabilidade de retomada de dano, em revisões de final de período, determinou-se a aplicação de direito variável. A grande diferença entre Brasil e Argentina é que, no primeiro, a cobrança do direito variável é limitada ao montante de margem de *dumping* apurada.

Além disso, o VME, nos casos brasileiros, foi determinado tomando-se em conta o preço internacional, enquanto na Argentina não é explícita nas resoluções a sua base. No Brasil, até 2003, predominava a aplicação de direito na forma de alíquota *ad valorem*.⁵⁵ No entanto, a partir de 2004, verifica-se uma intensificação da utilização de alíquota específica, forma esta adotada no Uruguai e no Paraguai. Do ponto de vista da proteção da indústria doméstica, a alíquota específica, assim como o VME, seria mais eficiente, uma vez que o direito *ad valorem* pode ser absorvido pelo exportador por meio da redução do preço de exportação.

Compromissos de preços só foram observados na Argentina e no Brasil, em maior representatividade no primeiro país,⁵⁶ o que pode ser explicado pelo fato das investigações argentinas envolverem proporcionalmente maior número de países geograficamente mais próximos (por exemplo, Brasil, Chile e México), para os quais seriam observadas relações comerciais mais aprofundadas. Cabe ressaltar que, em um caso no Brasil e em alguns na Argentina, o compromisso de preços foi acompanhado de estabelecimento de restrição quantitativa.⁵⁷

Quanto aos prazos de vigência das medidas, no Brasil e no Paraguai, a aplicação tem sido por período de 5 anos, à exceção de, no caso do Brasil, compromissos acordados com os exportadores argentinos e uruguaios de leite em pó nos quais o prazo de vigência foi de 3 anos. No Uruguai, o prazo é de 3 anos. Já na Argentina, observa-se variação dos prazos – 2, 3 e 5 anos, sendo a média de vigência 3,1 anos.

f. Das revisões das medidas

Dos Estados-parte, apenas o Paraguai não realizou, no período sob consideração, revisões de final de período (isto é, relativas à prorrogação de medidas vi-

54 Das Resoluções analisadas, nas quais observou-se aplicação de direitos, em 83% foram adotados VMEs, em 13% alíquotas *ad valorem* e em 2% alíquotas específicas.

55 No período 1995-2004, dos direitos adotados pelo Brasil em investigações originais, 70% foram na forma *ad valorem* e 30% na forma específica.

56 Na Argentina, observa-se que em cerca de 15% das resoluções de encerramento de investigação foram alcançados compromissos de preços, enquanto no Brasil este percentual foi 6%.

57 Existem divergências de interpretação sobre a compatibilidade do estabelecimento de restrição quantitativa com o AAD.

gentes). Porém, o número dessas revisões concluídas, na Argentina, Brasil e Uruguai, é relativamente pequeno quando comparado com as investigações originais finalizadas.⁵⁸ No entanto, à exceção do Brasil, em 100% das revisões decidiu-se pela prorrogação da medida. No Brasil, este percentual foi de 90%.⁵⁹

A CE, em 2005, solicitou consultas com a Argentina, no âmbito do procedimento de solução de controvérsias da OMC, em função, dentre outros, da análise realizada por aquele país quanto à probabilidade de manutenção/retomada de dano, referente à revisão de final de período da medida compensatória sobre importações de óleo de oliva, glúten de trigo e pêssegos, originárias da CE (DS/330). Como não foi aberto painel, não foi possível obter maiores informações sobre a metodologia adotada por aquele país. Em relação ao Brasil, foi também um procedimento de revisão de final de período – sobre direito *antidumping* para sacos de juta (DS/229) – que motivou a solicitação da Índia de consultas, no âmbito do procedimento de solução de controvérsias: o principal aspecto questionado se referia à aceitação pela autoridade investigadora de documento alegadamente forjado para basear o início da revisão.⁶⁰

g. Restituição do direito

Apenas a Argentina e o Paraguai estabelecem procedimentos específicos para a restituição do direito pago a maior. O Paraguai define prazo de seis meses, após o

58 Foram consideradas 11 resoluções de encerramento de investigação de final de período na Argentina, 22, no Brasil, e 1, no Uruguai.

59 Apenas nas resoluções brasileiras é possível identificar a metodologia adotada para determinação da probabilidade de retomada/manutenção da prática de *dumping* e de dano à indústria doméstica. Para fins da avaliação da probabilidade de *dumping*, considera-se o valor normal internado no Brasil e o preço praticado no mercado brasileiro. Se o valor normal internado for superior ao preço praticado, conclui-se que a retirada do direito implicará retomada do *dumping*. Para fins de avaliação da probabilidade de retomada do dano, considerando a ausência de importações originárias dos países afetados pelas medidas aplicadas, é necessário que a autoridade estabeleça o preço que seria praticado no caso de não estar vigorando o direito em questão. Para esse fim, ou se determina o preço praticado pelo exportador para um terceiro país ou uma faixa de preços passível de ser praticada. Conforme informações dos pesquisadores argentinos, para fins de avaliar a probabilidade da prática de dano, identifica-se inicialmente se as importações do produto objeto de medida continuaram ou não. Nos casos em que tenham se mantido, os preços FOB serão examinados, com vistas a determinar se os mesmos foram alterados ou não em função da medida e se continuariam a vigorar nesse mesmo nível na ausência da medida. Quando as importações tiverem sido suspensas, são analisados preços praticados para terceiros mercados e se esses preços seriam praticados para a Argentina. Verifica-se então, por meio de análise contrafactual, se a indústria doméstica seria afetada ou não em função da extinção da medida.

60 No período sob consideração - 1997-2005 - este foi o único pedido de consultas sobre medidas de defesa comercial observado no caso brasileiro. Anteriormente, houve a controvérsia sobre direito compensatório aplicado sobre importações de coco ralado, originários, entre outros, das Filipinas (DS/22, iniciada em 1995). No entanto, como a investigação foi conduzida com base no Código da Rodada Tóquio, não houve análise do mérito. Recentemente, em dezembro de 2006, a Argentina solicitou consultas na OMC relativas à investigação *antidumping* sobre importações de resinas de PET, originárias daquele país (DS/355).

pagamento do direito, para que seja solicitada restituição. Já o Brasil e o Uruguai vinculam a restituição ao procedimento de revisão do direito. Não há registro de procedimentos de restituição efetivamente realizados.

h. Anticircunvention

A Argentina é o único país do MERCOSUL a dispor de mecanismo anticircunvention, mas não estão previstos na legislação procedimentos claros a respeito. Não obstante, na prática, é dada oportunidade de defesa tanto para os importadores como para os exportadores. Já foram realizados exames no caso de bicicletas, originárias da China e de Taiwan, e de rolamentos, originários da China, nos quais o procedimento durou mais de um ano. Cabe ainda registrar que, com vistas a evitar burla das medidas aplicadas, a Argentina exige a apresentação de certificados de origem dos produtos afetados, a partir do início da investigação.

4. O MARCO INSTITUCIONAL REGIONAL

4.1 O marco institucional em relação a terceiros países

A maior parte da estrutura institucional do MERCOSUL foi criada a partir de dezembro de 1994, quando firmado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção – o Protocolo de Ouro Preto sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL. Resume-se a: Conselho do Mercado Comum (CMC), que conduz a política, decide e garante o cumprimento do Tratado; Grupo Mercado Comum (GMC), que regulamenta as decisões do CMC, e administra o processo de integração; e Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), que responde pela política comercial acordada. Há ainda outros órgãos de apoio⁶¹ e foi criado o Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas (CDCS), especialmente para a negociação dos regimes comuns sobre *dumping*, subsídios e medidas compensatórias e salvaguardas.

Na área de defesa comercial, o objetivo era instituir regulamentos comuns de salvaguardas, *dumping* e de subsídios e medidas compensatórias. Aí se encontraram limitações técnicas e/ou políticas. Além disso, a ausência de uma organização institucional dificulta a construção das normas de defesa comercial, como se verá a seguir.

4.1.1 Regulamento relativo à aplicação de medidas de salvaguarda às importações provenientes de países não-membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

O regulamento comum sobre salvaguardas para o MERCOSUL se deveu, em grande medida, à possibilidade de tratamento especial para as uniões aduaneiras⁶² no âmbito da OMC, isto é, a existência de cláusula que prevê que, em caso de união aduaneira,⁶³ a aplicação de medida de salvaguarda pode ser feita como entidade única ou em nome de um Estado-parte.

61 Secretaria do MERCOSUL, o Foro Consultivo Econômico e Social, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro de Consulta e Concertación Política, Reuniões de Ministros, Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL, o Tribunal de Revisão Permanente e o Tribunal Administrativo Laboral.

62 Ver artigo XXIV do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e o Entendimento sobre a interpretação do artigo XXIV, que formam parte do Acordo constitutivo da OMC, resultantes da Rodada Uruguai.

63 Nota 1 do artigo 2o do Acordo sobre Salvaguardas da OMC.

Enfatize-se que medidas de salvaguardas não podem ser aplicadas entre os Estados-parte, o que contrariaria a livre circulação de mercadoria⁶⁴. Assim, a inexistência de regulamento do MERCOSUL impedia a aplicação de salvaguardas de maneira geral, já que o Acordo sobre Salvaguardas da OMC obriga a aplicação da medida de forma indiscriminada para todos os membros da OMC.

Em 1996, a CMC⁶⁵ aprovou o Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguarda às Importações Provenientes de Países não-Membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), e criou o Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas (CDCS).⁶⁶

O CDCS, composto por representantes dos Estados, foi a primeira tentativa de condução comum, na ausência de uma instituição regional.

A aplicação de medidas de salvaguarda em nome de um Estado Parte, no entanto, permitia que os sistemas domésticos continuassem a operar normalmente, o que tornava muito remota a utilização conjunta do instrumento. O CDCS teve suas funções ampliadas e passou a ser responsável pelos regulamentos comuns sobre antidumping e subsídios e medidas compensatórias.

O Regulamento Comum de Salvaguardas estabelece a abrangência para a aplicação de medidas e condições a serem respeitadas.

A definição de “produção doméstica” é uma das questões ainda não resolvidas no MERCOSUL. Por um lado, entende-se que haveria uma hierarquia quanto a considerar a totalidade dos produtores, ou tomar um conjunto menor; e, neste segundo caso, a “proporção importante” seria de pelo menos 50%. Por outro lado, existe a compreensão de que tomar a totalidade ou parcela dos produtores é uma alternativa e que proporção importante não significa “majoritária”, não havendo razão para definição de um mínimo de 50%. Essa discordância levou à adoção da linguagem mais abrangente, nos termos do Acordo da OMC.

Não obstante o êxito dos esforços negociadores – com destaque para a construção de um esquema institucional para a condução conjunta de uma investigação, o que, em princípio, visaria ao alcance de “interesse comunitário” – o regulamento, apesar de adotar linguagem genérica, sequer é uma norma comum vigente, pois a Argentina, até hoje, não o incorporou em seu ordenamento jurídico nacional.⁶⁷ Esse fracasso expressa particularmente bem não só os limites do marco institucio-

64 O Tratado de Assunção estabelece, em seu artigo 1º do Capítulo I, que “os Estados-partes decidem conformar um Mercado Comum... (que) implica: A livre circulação de bens serviços e fatores produtivos entre os países...”.

65 Decisão 17/96.

66 Décimo Nono protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica No 18, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, de 17 de dezembro de 1997.

67 No Brasil foi incorporado pelo Decreto N° 2.667, de 1998; no Paraguai, pelo Decreto N° 7105, de 2000; e no Uruguai, pelo Decreto 208, de 2004.

nal idealizado, mas, sobretudo, as deficiências geradas pela ausência de resolução dos conflitos intrazona.

4.1.2 As discussões do MERCOSUL sobre dumping e subsídios e medidas compensatórias contra terceiros países

A discussão sobre *antidumping* e subsídios no MERCOSUL começou em 1992. Houve dificuldade na criação de regulamentos, tendo em vista as diferentes realidades dos Estados Parte do MERCOSUL.

Durante a elaboração dos regulamentos, os governos encontraram dificuldades. Primeiro, porque a experiência dos países era desigual: Brasil e Argentina já tinham em seu arcabouço institucional órgãos para tratar da matéria; Paraguai e Uruguai ainda nem haviam elaborado uma legislação sobre o assunto; e não havia entendimento sobre vários conceitos. Além disso, distintamente da salvaguarda, medidas *antidumping* não podiam ser aplicadas em nome de um Estado Parte. Logo, a adoção de um regime comum *antidumping* implicaria perda de autonomia nacional para proteção das indústrias domésticas. Conforme visto na subseção 2.1, essas medidas eram bastante adotadas, em especial pelo Brasil e Argentina. Assim, acordou-se elaborar, inicialmente, um Marco Normativo, para a aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias, contendo tão-somente um entendimento comum das regras da OMC.

Os Marcos Normativos negociados incorporaram todas as disciplinas da OMC sobre a matéria e estabeleceram o conceito de indústria regional do MERCOSUL, definindo que investigações contra terceiros seriam conduzidas segundo metodologia acordada e as medidas seriam aplicadas para todo o bloco. Os textos não definiam, porém, aspectos institucionais e as competências dos órgãos do MERCOSUL para a condução das investigações e para a aplicação de medidas, sendo seu alcance de aplicação nacional.⁶⁸ Foi estabelecido, porém, que os Estados-parte deveriam, se necessário, ajustar suas legislações nacionais, harmonizando-as aos Marcos Normativos.

Ressalte-se que a decisão que aprovou o Marco Normativo *Antidumping* obriga que os Estados-parte apliquem as regras desse Marco às investigações intrazona. Estabelece-se, portanto, a vinculação entre regime comum extrazona e o intrazona, o que pressupõe que os entendimentos refletidos nos textos fossem efetivamente implementados na prática.

68 A Decisão CMC 11/97 aprovou o Marco Normativo do Regulamento Comum Relativo à Defesa Contra Importações Objeto de *Dumping* Provenientes de Países não Membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL); e a Decisão CMC 29/00 o Marco Normativo do Regulamento Comum Relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Subsídios Provenientes de Países não-membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Os projetos de regulamentos foram elevados à CCM, no prazo fixado, mas com questões pendentes, tanto técnicas como institucionais, impedindo qualquer aprovação. E, com vistas à sua aprovação, à CCM foi solicitada a resolução das pendências técnicas. A CMC instruiu⁶⁹ o Subgrupo de Aspectos Institucionais (SGT-2), a analisar os aspectos jurídicos e institucionais das propostas de Regulamentos Comuns, e solicitou à CCM a identificação dos pontos críticos para resolução das pendências técnicas.

De fato, o que impedia o retorno aos projetos de Regulamentos Comuns era a previsão de aplicação por apenas um Estado-parte de medidas de defesa comercial.⁷⁰ No entanto, na busca de soluções comuns, estabeleceu-se uma política comercial para *antidumping* e medidas compensatórias extrazona, com um período de transição que permitisse avançar daquele estágio de aplicação individual de medidas, para um estágio de aplicação conjunta.

Os trabalhos técnicos, no âmbito do CDCS, prosseguiram levando-se em conta que: as normas a serem adotadas seriam baseadas nos marcos normativos; deveriam prever um período de transição; durante o período de transição os Estados-parte poderiam aplicar medidas individualmente, seguindo as disposições dos regulamentos comuns; os procedimentos e disposições dos regulamentos comuns seriam aplicáveis ao comércio intra-MERCOSUL, o que pressupunha, para o sucesso dessa negociação, uma interpretação comum dos Acordos da OMC; e as normas deveriam ser submetidas à aprovação legislativa interna dos Estados-parte.

As revisões das regulamentações comuns foram reiniciadas por ocasião das negociações para o aprofundamento do MERCOSUL.

Finalmente, em junho de 2006, registra-se o cumprimento do mandato encomendado ao CDCS. Segundo esse organismo, as questões que permaneciam sem acordo técnico dependiam de definição política. As delegações resolveram, assim, manter o tema no âmbito do GMC até que fosse possível definir um curso de ação a seguir

a. O projeto de regulamento comum *antidumping* e de subsídios

Os Regulamentos Comuns do MERCOSUL se baseiam nos respectivos marcos normativos, incluindo procedimentos para a condução de investigações, e estabelecendo as tarefas que cabem ao CDCS. Distintamente, do Regulamento de Salvaguardas, no caso de *antidumping*, cabe ao CDCS supervisionar as investigações. Nesse caso, o sistema funcionaria por meio de um intrincado processo de comunicação/coordenação entre o órgão coordenador da investigação (isto é, o Estado-

69 Decisão 66/00.

70 Este ponto era vulnerável devido ao artigo 4.3 do Acordo *Antidumping*, que prevê que a definição de indústria doméstica leve em conta a totalidade da indústria da área de integração no caso de blocos comerciais.

parte que receber do setor privado a demanda por uma ação) e os demais órgãos técnicos dos outros Estados-parte.

Quanto ao órgão decisório, o regulamento determina que todas as decisões comuns do MERCOSUL sobre matérias pertinentes a uma investigação, ou revisão, de medida *antidumping* seriam adotadas pela CCM e aplicadas pelas autoridades competentes dos Estados-parte.

O regulamento de subsídios é análogo, nos aspectos procedimentais e institucionais, ao regulamento *antidumping*.

b. Pendências do processo de negociação

Discutidos em inúmeras reuniões da CCM, os projetos de regulamentos não foram, até hoje, aprovados porque, desde 2000, o CDCS não logrou obter consenso em aspectos técnicos e institucionais fundamentais para a sua conclusão, e tem elevado esses regulamentos à CCM com pendências. Igualmente não se observam avanços, pois a discussão entre os Estados-parte que ocorre no CDCS, se reproduz na CCM, cujos representantes tendem a manter posições defendidas em âmbito técnico de hierarquia inferior – aspecto relevante do marco institucional do MERCOSUL que expressa as impossibilidades de solução técnica quando o processo decisório esbarra em limites que envolvem um aprofundamento do processo de integração.

Os pontos pendentes em discussão são, na verdade, procedimentais: prazo para a habilitação das partes interessadas,⁷¹ recebimento de questionários fora do prazo,⁷² prazo para encerramento do período probatório,⁷³ vistas ao processo,⁷⁴ e restituição de medidas compensatórias.⁷⁵

A questão institucional não resolvida e a hesitação quanto ao aprofundamento da política comercial comum limita o avanço do trabalho técnico em vários temas: estabelecimento de prazos nas diversas etapas da investigação; falta de consenso entre os Estados-parte na decisão de aplicação de medidas comuns⁷⁶; e procedimentos específicos sobre solução de controvérsias.

71 Artigo 42 do Regulamento Comum *Antidumping* e artigo 58 do Regulamento Comum de Subsídios.

72 Artigo 51.5 do Regulamento Comum *Antidumping* e artigo 68.5 do Regulamento Comum de Subsídios.

73 Artigo 62.7 do Regulamento Comum *Antidumping* e artigo. 83.7 do Regulamento Comum de Subsídios.

74 Artigo 53 - parágrafo único do Regulamento Comum *Antidumping* e artigo. 71 - parágrafo único do Regulamento Comum de Subsídios.

75 Artigo 100 do Regulamento Comum de Subsídios.

76 Capítulo XVII do Regulamento Comum *Antidumping* e Capítulo XVI do Regulamento Comum de Subsídios.

Vale notar a inexistência de uma instância judicial de revisão das medidas *antidumping* ou compensatórias. O que se discute é até que ponto a suspensão do direito em um Estado-parte poderia tornar a medida inócua. E, ainda, o que ocorrerá quando houver a suspensão da medida no Estado-parte onde a indústria doméstica foi relevante para a determinação do dano, e também se questiona se a medida aplicada poderá ser mantida.

4.2 Defesa comercial no comércio intrazona

Discute-se nesta subseção as negociações que dizem respeito ao tratamento das práticas desleais do comércio e as salvaguardas no comércio intrazona.

4.2.1 Mecanismos contra a concorrência desleal no comércio intrazona

No momento, a aplicação de medidas *antidumping* e de direitos compensatórios não só não foi regulamentada pelo MERCOSUL, como não está sendo trabalhada de forma quadripartite no CDCS.

a. Investigações contra práticas desleais

Em 1996 foi aprovado o Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL que estabelecia que as investigações de *dumping* realizadas por um Estado Parte seriam conduzidas segundo as legislações nacionais até 31 de dezembro de 2000, quando os Estados-parte deveriam analisar as normas e condições sob as quais o assunto seria regulamentado pelo MERCOSUL. Além disso, estabelecia que o início de uma investigação deveria ser precedido, em todos os casos, por um aviso prévio ao governo do país exportador investigado, com o objetivo de criar um canal de consultas e permitir a apresentação de informações adicionais que pudessem esclarecer o caso. Essa provisão constituía o único elemento OMC-*plus* nas investigações intrazona.

Uma das questões relacionadas com os instrumentos de defesa comercial contra as importações intrazona que gera maior controvérsia entre as autoridades da Argentina e do Brasil é a definição da maneira como o apoio estatal à indústria deveria ser tratado: as autoridades brasileiras se mostravam favoráveis a considerar de forma separada a questão dos instrumentos de defesa comercial no comércio intrazona e a referente à ajuda estatal, enquanto as autoridades argentinas se recusavam a abrir mão do uso desses instrumentos de defesa comercial enquanto não houvesse um acordo que fizesse com que a política de defesa da concorrência fosse extensível às ajudas estatais à indústria (*Bouzas; Da Motta Veiga; Torrent (2002)*).

Dessa forma, na medida em que a controvérsia citada não se resolvia e as conjunturas econômicas adversas a partir de 1999 puseram fim aos anos iniciais de crescimento do MERCOSUL, a idéia original de eliminar os procedimentos *anti-dumping* e os subsídios entre os países sócios foi se transformando na “necessidade de disciplinar” os mesmos.

No Relançamento do MERCOSUL, no ano 2000, houve um acordo quanto aos procedimentos para disciplinar os processos de investigação e aplicação dessas medidas no âmbito do bloco.

A Decisão 64/00 da CMC aprofundou o procedimento de intercâmbio de informações entre Estados-parte previamente à abertura da investigação, facilitando o acesso às petições, para que as consultas pudessem ser mais substantivas. Quanto ao período de investigação da existência de *dumping*, este deveria ser de seis meses a um ano, e o de dano deveria compreender três anos. Com relação aos elementos de prova, facilitava-se a possibilidade de participação dos exportadores (maiores prazos e prorrogações) e a tomada de vistas do processo, bem como um intercâmbio de informações entre os Estados-parte ao longo da investigação. Quanto à determinação de dano e causalidade, explicitavam-se certos critérios confirmados pelos Painéis da OMC.

Quanto à indústria doméstica afetada, exigia-se que houvesse uma justificativa quando a investigação não incluísse todas as empresas do setor existentes no país importador, acrescentando que os indicadores de dano deveriam corresponder ao conjunto de empresas que o constituíam. A autoridade investigadora deveria explorar a possibilidade de obter compromissos de preços, para o que deveria notificar as suas decisões. Além disso, poderiam ser avaliados novos compromissos a partir da aplicação das medidas. Outra disciplina importante era a obrigatoriedade da regra de aplicação do direito inferior – aquele que fosse suficiente para neutralizar o dano. Por último, diminuía-se a duração dos direitos para três anos – o AAD estabelece um prazo máximo de cinco anos e a possibilidade de revisão.

Essa decisão revogava, a partir de 1º de julho de 2001, a Diretriz 5/95, que regulava o conteúdo de informação a ser intercambiada na consulta, já que desde a data em questão ela deveria ser substituída pelo do Anexo da Decisão. 64/00, ou pelo que viesse a resultar da proposta do GMC.

Entretanto, na reunião do GMC de 25 e 26 de abril de 2001, em Assunção, a Argentina apresentou uma série de óbices à aplicação da Decisão 64/00⁷⁷ e colocou

77 Foi assinalado que a adoção, por parte do MERCOSUL, das disciplinas estabelecidas pela decisão mencionada poderia ser interpretada como uma substituição dos acordos da OMC nas normas intrazona, o que implicaria a obrigatoriedade de os Estados-parte recorrerem aos Laudos Arbitrais do MERCOSUL no lugar do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, já que este último arbitra exclusivamente no AAD. Além do mais, tornaria possível a reclamação, por parte de terceiros, quanto à redução do princípio da Nação Mais Favorecida.

em dúvida sua intenção de internalizar a Decisão 64/00, problema que faria retroagir o tema para a situação anterior. Na reunião do CMC celebrada em Assunção, em meados de 2001, a solicitação argentina de revisão dessa Decisão gerou um confronto com o Brasil.⁷⁸

A Decisão 7/01 e a 16/01, ambas relacionadas à adequação dos prazos dos trabalhos de relançamento do MERCOSUL, estabeleceram sucessivas prorrogações dos prazos originais, tanto para que o CT5 e o CDCS elaborassem uma proposta para a eliminação gradual da aplicação de medidas no comércio intrazona – que passou para 31 de outubro de 2002 – quanto para que o GMC apresentasse uma proposta de disciplinas adicionais para a condução de investigações intrazona – 31 de maio de 2003.⁷⁹

Em julho de 2002 o CMC aprovou a Decisão 13/02, que adotava no âmbito do MERCOSUL o Acordo AD e a Decisão 14/02, que incorporava ao MERCOSUL o ASMC, ambos da OMC.

Embora os sócios do MERCOSUL, ao serem membros da OMC, já tivessem internalizado individualmente as disciplinas multilaterais, elas não se constituíam expressamente como normas MERCOSUL. Assim, o sistema de arbitragem do bloco não podia dirimir conflitos na aplicação desses instrumentos (isso foi claramente apontado pelo Laudo Arbitral de frangos). A partir dessas decisões, os Acordos AAD e ASMC, da OMC são incorporados à normativa MERCOSUL, permitindo que as controvérsias fossem dirimidas no sistema de arbitragem regional. Essas decisões se aplicariam às investigações iniciadas normalmente, ou baseadas em solicitações aceitas, a partir de 4 de agosto de 2002.

Por volta do final de 2002, ainda não havendo terminado o prazo para que o GMC apresentasse sua proposta de disciplinas para as investigações intrazona, o CMC aprovou a Decisão 22/02, cujo Anexo de Disciplinas substituiu o seu similar da Decisão 64/00, com o qual, com relação às investigações intrazona, complementava-se a normativa multilateral incorporada ao MERCOSUL. Ressalte-se que a Decisão 22/02 também não foi internalizada por todos os Estados-parte.⁸⁰ Por sua

78 O teor dessa discussão não era recente. Em 26 de abril de 2000 o Ministro da Economia da Argentina, José Luis Machinea, argumentou que “...o mecanismo *antidumping* é uma ferramenta para proteger-se da concorrência desleal criada por subsídios às exportações, que barateiam os preços de um país para vender ao vizinho (...) Portanto, só pode desaparecer de forma coordenada com a eliminação das respectivas políticas estatais...”. Nesse sentido, o chanceler brasileiro, Luiz Felipe Lampréia, apontou que “...os mecanismos *antidumping* são uma forma de restringir o comércio. Por isso queremos que a Argentina possa aplicar um instrumento mais transparente, que não seja uma caixa preta empregada de forma arbitrária...” (citado no BID-INTAL Informe MERCOSUL N° 10).

79 A prorrogação da Dec 7/01 era até o dia 31 de março de 2002, tanto para o trabalho conjunto do CT N° 5 e do CDCS - que partiam do estabelecido na Decisão 28/00 - como para o GMC, que partia da decisão 64/00.

80 Na Reunião da CCM de junho de 2005 a Delegação do Uruguai informou que “não havia concluído a preparação de um novo projeto de lei tomando como referência a Decisão 22/02, o que será oportunamente circulado para a consideração das demais Delegações”.

vez, a Decisão 10/03 prorrogou o prazo para a conclusão do trabalho referente à eliminação gradual das medidas intrazona até 30 de novembro de 2004. Novamente prorrogado pela Decisão 26/03, que estabeleceu que a CCM deveria definir os mecanismos e as condições para sua eliminação a partir de 2006.⁸¹

Durante os anos de 2005 e 2006, apresentaram-se diversas versões que substituiriam as disciplinas contidas na Decisão 22/02. Estas versões acrescentam obrigações em diversas etapas do procedimento, sendo as principais alterações com relação às Decisões 64/00 e 22/02: a necessidade de fundamentar a rejeição de um compromisso de preços e a possibilidade de requerer ao CDCS um estudo sobre a relação entre a discriminação de preços e as possíveis deficiências no funcionamento do mercado comum, com propostas de solução em caso de confirmar-se tal relação.

Quanto ao mandato da Decisão 26/03, referente à análise dos organismos e das condições para a eliminação dos instrumentos de defesa comercial intrazona, existem duas aproximações. Enquanto a proposta do Brasil estabelecia que a eliminação da aplicação de medidas *antidumping* e compensatórias no comércio intrazona ocorreria no dia 31 de dezembro de 2010, a proposta uruguaia não estabelecia um prazo determinado, delegando à CMC a avaliação de quando estariam dadas as condições para sua eliminação. Ambas as propostas compartilham o critério de que, até que esse momento chegue (eliminação de medidas no comércio intrazona), as investigações intrazona deveriam contemplar as disciplinas estabelecidas.

Um ponto a ser assinalado é que as disciplinas complementares às normas multilaterais só poderiam ser objeto de recursos no âmbito do MERCOSUL, ao passo que na OMC só poderiam ser tratados os conflitos derivados da aplicação dos acordos, tal como aprovados na Rodada Uruguai.

Em síntese, além dos problemas conjunturais que provavelmente aguçaram o conflito quanto ao posicionamento sobre as investigações intrazona, a visão da Argentina era de que existiam questões vinculadas cuja resolução deveria ser conjunta. Assim, como fora apontado no início, o argumento central era de que, paralelamente à discussão sobre os atuais graus de liberdade nas investigações por práticas desleais, dever-se-ia estabelecer disciplinas para a concessão de incentivos – basicamente para os investimentos –, o que também poderia ser alcançado por meio da inclusão das ajudas estatais no âmbito dos regulamentos de defesa de concorrência.⁸²

81 Vale frisar que esse prazo de 2006 não seria independente do mandato desta mesma Decisão para a CCM de “definir as modificações no Protocolo de Defesa da Concorrência e apresentar um programa para permitir sua vigência a partir de 2005”.

82 Isso se reflete nas Decisões 16/01 e 10/03, que prorrogam tanto os trabalhos relativos à substituição do *antidumping* quanto os referentes às disciplinas comuns na concessão de incentivos ao investimento.

4.2.2 O tratamento das salvaguardas intrazona

a. As salvaguardas no período de transição e os conflitos posteriores

Antes da análise detalhada da evolução da normativa com relação às salvaguardas intrazona no MERCOSUL, é importante levar em conta o ambicioso Programa de Integração previsto no Tratado de Assunção e as preferências de políticas existentes naquele momento.⁸³ O Tratado pretendia criar uma União Aduaneira (UA) em 1995 com um período de transição de quatro anos.

Durante esse período de transição era permitida a aplicação de salvaguardas bilaterais preferenciais, que seriam extintas quando estabelecida a UA, momento a partir do qual – e apesar de certa resistência expressada pela Argentina – não mais se permitiria a sua aplicação no comércio intrazona. Se, entre 1999 e 2001, a taxa de câmbio bilateral foi considerada como um dos fatores que “desnívelavam o campo de jogo”, entre os anos de 2003 e 2005 o problema centrava-se nas altas taxas de crescimento da Argentina frente a um desempenho moderado da economia brasileira, que, junto com a intenção de reindustrialização do maior sócio rioplatense, trouxe de volta o debate acerca da necessidade de mecanismos para atender aos desequilíbrios setoriais tanto do comércio quanto do investimento.

A evolução descrita acima gerou, desde o fim dos anos 90, uma demanda de proteção por parte de diversos segmentos industriais argentinos, que em muitos casos conseguiram estabelecer acordos privados de restrições quantitativas, que foram impulsionados e monitorados pela Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral Brasil-Argentina, que careciam de um marco legal no MERCOSUL.

b. O mecanismo de adaptação competitiva

Argentina e Brasil subscreveram, em fevereiro de 2006, o Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica N°14, mediante o qual se adota um regime de “Adaptação Competitiva, Integração Produtiva e Expansão Equilibrada e Dinâmica do Comércio”,⁸⁴ que regula a aplicação de medidas (Mecanismo de Adaptação Competitiva – MAC) combinando-o com um programa de ajuste competitivo (PAC), que remete à filosofia das salvaguardas, com exceção das circunstâncias imprevistas.⁸⁵

83 Estas priorizavam as reformas estruturais pró-mercado e pró-abertura, no qual os padrões de especialização produtiva deviam se ajustar às vantagens comparativas de cada sócio.

84 Este Protocolo não é meramente propositivo ou representa apenas uma intenção dos governos. Na verdade, ele fixa com alto grau de detalhe as bases para a aplicação desses instrumentos, em um documento com cerca de 25 páginas, contendo 29 artigos e 3 Anexos. Em função deste caráter detalhado, o mesmo será revisado a cada quatro anos, e ficará sem efeito no caso de se adotar um instrumento de características similares no âmbito do MERCOSUL.

85 Ver Artigo 1° do Protocolo.

O Protocolo não permite a aplicação de medidas unilaterais, mas consiste num procedimento com disciplinas de forma e de conteúdo, e medidas só podem ser aplicadas após o cumprimento dos requisitos estabelecidos.

Este instrumento contém: (1) o MAC, que permite limitar as importações com o fim de reparar o dano causado ao setor produtivo nacional; e (2) o PAC, para que o setor afetado, durante o tempo em que obtiver a proteção, realize ajuste que o permita seguir competindo no mercado do bloco, uma vez transcorrido o prazo da medida. A administração e aplicação do Protocolo estarão sob os auspícios da Comissão de Monitoramento do Comércio Bilateral. Considerando que o MAC prevê um contingenciamento de importações, essa redução das compras externas deveria redundar num aumento das vendas da indústria doméstica do país importador. Um ponto central do Protocolo é a instância de reclamação por parte do país exportador quando este considere que o MAC foi aplicado sem cumprir os requisitos exigidos. Esta situação será levada a um grupo de *experts*, dois dos países envolvidos e o outro de um terceiro Estado-parte do MERCOSUL. A decisão deste grupo será tomada pela maioria e terá caráter inapelável. No caso de determinar-se que a aplicação do MAC é inconsistente com o Protocolo, o país que o aplicou deverá revogar as medidas dentro de 30 dias.

Com relação à cobertura, deve-se esclarecer que o MAC não pode ser invocado para produtos importados de zonas francas e áreas aduaneiras especiais – lembrando que podem ser aplicadas as salvaguardas do Artigo XIX do GATT-1994. Adicionalmente, este protocolo poderá ser aplicado de forma simultânea com outras medidas de defesa comercial.

c. Comentários preliminares aos instrumentos MAC e PAC

Se levarmos em conta que a falta de válvulas de escape no comércio intrazona provocou a utilização de outras medidas menos transparentes e mais distorcidas (aplicação de *antidumping* e outras barreiras não-tarifárias), a adoção do instrumento MAC-PAC poderia ser considerado por alguns como um fato positivo. Embora a demanda por tal instrumento tenha se originado na Argentina, durante a negociação do mesmo, o Brasil conseguiu introduzir três pontos-chave de seu interesse: 1) a necessidade de o setor estar obrigado a seguir um plano de ajuste (PAC), conjuntamente à aplicação de medidas restritivas no âmbito do MAC; 2) o caráter estritamente temporal das restrições às importações, respeitando-se também um tempo de “descanso”; e 3) a possibilidade de revisão das medidas por um grupo de *experts*.

Da sua parte, a Argentina, pôde introduzir a possibilidade de aplicar medidas preliminares após uma primeira rodada de consultas, e estas poderiam durar cerca de nove meses além do resultado final da investigação. Para os setores produtivos brasileiros isso era visto como uma medida arbitrária, com o intuito de forçar nego-

ciações em condições adversas para os exportadores, motivo pelo qual esse ponto foi fortemente questionado pelos negociadores brasileiros.

Note-se que, após um ano de assinado o Protocolo, as regulamentações nacionais para que o MAC-PAC possa efetivamente ser aplicado ainda não foram publicadas e desconhece-se o grau de avanço na sua elaboração.

5. CONCLUSÕES

Integração econômica implica certo grau de renúncia de soberania, que será tanto maior quanto maior o aprofundamento almejado. Em um marco onde não tenham sido solucionados os problemas de assimetrias estruturais e os efeitos de certas políticas de regulação, perseveram pressões que provêm daqueles que demandam medidas de proteção. Foi o que se viu na constituição da CE, onde desde o início do processo foram estabelecidas instituições supranacionais, para implementação de políticas comuns voltadas para a efetiva constituição de um espaço econômico integrado.

Já no caso do MERCOSUL, observa-se forte resistência à limitação da autonomia doméstica e, portanto, foram estabelecidos, desde o início de sua constituição, mecanismos que preservassem a liberdade de ação dos governos nacionais. O próprio marco legal do processo decisório estabelecido para o MERCOSUL – decisão por consenso – reflete a supremacia do interesse individual sobre o interesse do bloco. Como visto, a questão do marco institucional compatível com uma política de defesa comercial comum expressa as dificuldades ainda não solucionadas pelo MERCOSUL.

No caso de uniões aduaneiras e outros processos mais aprofundados, o *trade-off* entre soberania e integração é maior, visto que pressupõem a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio intrazona, o estabelecimento de políticas comerciais comuns e a harmonização/unificação de políticas internas. Neste contexto, a erradicação da aplicação dos instrumentos de defesa comercial e salvaguardas no comércio intrabloco, e a implantação de um regime para a aplicação de medidas pelo MERCOSUL como entidade única, tornam-se temas relevantes da agenda regional.

As experiências internacionais relativas a formas mais aprofundadas de integração, vistas na seção 2, mostram que as opções de resolução dos conflitos de *dumping*, subsídios, ou mesmo a necessidade de aplicação de válvulas de escape no comércio intrazona são variadas, e refletem, sobretudo, compromissos em temas mais amplos da agenda da integração: não só o marco jurídico e institucional, mas também outros consensos necessários para a efetiva criação de um mercado unificado. A análise de diversos acordos permite observar sistemas alternativos: a eliminação da aplicação de medidas *antidumping* no comércio intrabloco (CE, Chile-Canadá e ANZCERTA), e a possibilidade de preservação de aplicação de medida intrazona, ainda que a condução de investigação e a decisão sobre aplicação da medida tenham sido transferidas para instância supranacional (CAN).

No que se refere à aplicação de medidas de defesa comercial e salvaguardas extrazona, observa-se, na CE, a adoção de Regulamentos Comuns e a atuação de

instituições supranacionais, enquanto na CAN a aplicação de medidas comuns contra terceiros, com processo e decisão a cargo de instituição supranacional, só ocorreria no caso de essas importações prejudicarem a indústria doméstica de mais de um país.

No caso do MERCOSUL, verifica-se que, distintamente do observado em experiências internacionais, decorridos mais de dez anos do processo de integração, não se avançou nem no aprofundamento do processo de integração e liberalização da aplicação de medidas no comércio regional, nem tampouco na regulamentação de um regime comum no comércio contra terceiros.

Conforme visto na subseção 3.1, investigações *antidumping* intrazona ocorreram desde o início do MERCOSUL e, à exceção do Brasil, tiveram, dentre os países-alvo principais, outros países do próprio bloco. Enquanto no Brasil os principais países afetados estão fora do MERCOSUL, na Argentina, o Brasil é o segundo país mais afetado por essa política, ficando atrás somente da China.

Vale notar que, na ausência de forte comprometimento com a integração e de avanço no tratamento das assimetrias, sequer as tentativas de disciplinamento da utilização de medidas no comércio intrazona, como visto na seção 4, geraram resultados efetivos, sendo a sua implementação restrita a aspectos formais – como a realização de consultas prévias à abertura de investigação. Contudo, os aspectos substantivos do disciplinamento se encontram no centro do conflito entre os países e, portanto, não se observa a implementação das decisões adotadas, as quais não são sequer internalizadas nos marcos jurídicos nacionais, por parte de nenhum dos países.

Em cenário de forte assimetria estrutural, na presença de políticas de regulação dos Estados-parte e oscilante compromisso político com a integração – com o impulso para a constituição de um mercado único se enfraquecendo em função de resistências internas e crises econômicas dos Estados-parte – as demandas por proteção, como reação de interesses específicos à liberalização, tendem a ser acolhidas, implicando a adoção de medidas que, *per se*, violam o propósito do Tratado de Assunção. Assim, as negociações para a eliminação de medidas *antidumping* e compensatórias intrazona encontram-se estagnadas; ao mesmo tempo persistem os conflitos comerciais intrazona.

Particularmente, no comércio bilateral Brasil-Argentina, tais conflitos foram tratados, em muitos casos, por meio do recurso a negociações privadas de acordos no comércio bilateral, apoiados pelos governos envolvidos, mas que carecem de marcos legais e admitem barreiras administrativas pouco transparentes. Foi criado, conforme visto na seção 4 o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC) permitindo certo nível de restrição temporária ao comércio entre esses sócios. Os autores deste trabalho apresentam duas interpretações distintas para esse mecanismo.

De um lado, considerando o cenário acima – utilização de medidas *antidumping* e negociações entre privados – e tendo em conta a preocupação de alguns dos sócios com o efeito do livre comércio regional na conformação das suas estruturas produtivas, o MAC poderia representar um elemento positivo. Em contraste com os instrumentos utilizados, apresenta as seguintes vantagens: ser uma medida de caráter temporário, ter maior transparência, e exigir um plano de ajuste do qual pode participar o país exportador, o que caracteriza o objetivo de tentar evitar constituir-se em um instrumento unilateral.

Por outro lado, pode-se conceber que esse mecanismo foi criado na contramão do aprofundamento da liberalização comercial, e constitui um retrocesso, por referendar e legalizar a prática dos acordos de restrição voluntária às exportações em relação aos quais todos os membros da OMC assumiram o compromisso de eliminação. Assim, o estabelecimento da Cláusula de Adaptação Competitiva constitui não apenas um retrocesso em termos do processo de integração regional, mas uma clara violação às regras multilaterais. Ademais, os procedimentos e informações requeridos para o procedimento são pouco claros e sua concepção não implica mudança substancial da forma como o comércio bilateral vem sendo administrado.

Poder-se-ia esperar que, com esse mecanismo, as resistências à eliminação do *antidumping*, pelo menos entre Brasil-Argentina, diminuíssem. No entanto, não é o que se observa. O próprio MAC não foi, até o momento, de fato implementado, o que poderia ser entendido por ser um instrumento aplicável em situações nas quais houvesse o reconhecimento, por parte dos demandantes, de falta de competitividade.

Considere-se ainda que o estabelecimento de um esquema supranacional para a condução de investigações e aplicação de medidas *antidumping* no comércio intrazona não é sequer cogitado, visto implicar perda significativa de autonomia na gestão da proteção. O abandono das legislações nacionais nesta matéria, que reflete percepções distintas sobre os instrumentos, não é cogitado, tendo em vista a possibilidade de serem substituídas por normas comuns mais exigentes, o que geraria dificuldades para o atendimento das demandas por proteção.

Tampouco se observa avanço na eliminação de medidas compensatórias no comércio intrazona, ainda que não tenham sido abertas investigações envolvendo importações originárias de Estado-parte. Vale salientar a questão das ajudas de Estado, que motivou controvérsias intra-MERCOSUL. Esta questão consiste em um obstáculo à implementação de efetiva liberalização dos fluxos comerciais.

Quanto à construção de um regime comum aplicável a importações originárias de terceiros países, observaram-se avanços – embora incompletos – somente em relação a salvaguardas. A relativamente rápida negociação e aprovação, pelo GMC, do Regulamento Comum sobre Salvaguardas, pode ser explicada por duas razões. Em primeiro lugar, não se admitia, à época, a aplicação de medidas de salvaguardas no comércio intrazona. E, em segundo, pelo fato de o Acordo sobre Salvaguardas

da OMC permitir aplicação de medidas restritas a um Estado-parte, preservando a autonomia dos Estados-parte e seus órgãos técnicos. Vale notar que, ainda assim, o Regulamento de Salvaguardas não foi incorporado pelo MERCOSUL, falha que expressa dificuldades institucionais e políticas relevantes – a impossibilidade de aceitação efetiva de um marco institucional decisório comum na matéria, uma vez que, como vimos na seção 4, o processo de investigação passaria da esfera nacional para um âmbito regional comum.

As ressalvas indicadas, que viabilizaram as negociações das salvaguardas, já não estão presentes nos Regulamentos Comuns para a aplicação de medidas *anti-dumping* e compensatórias sobre importações originárias de terceiros países, o que dificulta a sua concepção.

Adicionalmente, tanto para o Brasil como para a Argentina, as medidas *anti-dumping* tiveram sua utilização intensificada com o avanço do processo de liberalização do comércio ocorrido a partir da década de 90, inclusive, no caso da Argentina, como instrumento de proteção no comércio intrazona. Ainda que, no agregado, o valor de comércio dos produtos investigados represente parcela inexpressiva das importações totais de cada país, quando se analisa a participação das importações dos produtos investigados nas importações totais desses produtos, observa-se que, na maioria dos casos, essa participação supera 50%.

Em contexto no qual a aplicação de medidas *antidumping* assume um papel relevante na proteção de setores expostos a maior concorrência internacional, implementar um sistema comum de defesa comercial implicaria restrições à execução da política comercial de cada país, até em função das diferentes percepções existentes sobre os objetivos do instrumento. Assim se fazem sentir as dificuldades dos Estados-parte do MERCOSUL em limitarem sua liberdade de ação em prol do avanço da integração.

No marco institucional para a aplicação comum de salvaguardas, na ausência de uma autoridade supranacional, optou-se por um formato híbrido, de investigação conduzida por meio de um Comitê intergovernamental, o CDCS, composto por representantes dos Estados-parte. Esse sistema, nunca utilizado, demonstra tão somente a tentativa de construção de uma estrutura para o funcionamento do instrumento. Ainda assim, pode-se admitir que o formato institucional desse Comitê, no qual seus representantes são funcionários subordinados a instâncias decisórias de seus respectivos países, contém potencial contradição de interesses, que prejudicaria sua atuação efetiva, pois impediria a defesa de posições que refletissem o interesse regional na implementação da política comum.

Nem tal sistema híbrido foi cogitado para a implementação de um regime comum de defesa comercial. Para este, conforme marcos normativos pertinentes, o CDCS teria sua função esvaziada, atuando apenas como um coordenador das autoridades nacionais. As possibilidades de real operacionalização desse sistema são

bastante reduzidas, ainda mais se considerarmos o extenso prazo para a condução das investigações nacionais e as diferentes práticas dos países. Quanto ao processo decisório, este seguiria o usualmente previsto no MERCOSUL, sendo atribuído à instância quadripartite a adoção de decisão sobre aplicação de medida. Tal sistemática, ainda mais em função do critério de adoção por consenso, colocaria em risco a possibilidade de aplicação de medida em casos nos quais houvesse forte interesse importador por parte de um dos Estados-parte.

Além disso, outros aspectos podem ser considerados: (1) a subordinação dos governos a uma interpretação comum dos acordos pertinentes da OMC, diminuindo assim seu grau de liberdade na aplicação das regras multilaterais; e (2) dadas as disparidades estruturais existentes, a impossibilidade de aplicação de medidas de defesa comercial quando somente os produtores domésticos de um país estiverem sendo prejudicados em função de importações objeto de *dumping*, mas não for possível, em função das regras multilaterais, considerá-los como indústria doméstica, nem mesmo como indústria doméstica regional.

Evidencia-se que o aprofundamento do regime de defesa comercial e salvaguardas comum vincula-se à liberalização completa do comércio intrazona, e que a consecução da política comum será tão mais complexa quanto maiores forem as diferenças entre os sistemas de defesa comercial dos Estados envolvidos nesse processo. A análise efetuada nos mostra que a interpretação particular dos acordos pertinentes da OMC, adotada por cada Estado-parte, confere a esses instrumentos seu papel específico na política comercial nacional.

Não se observa elevado grau de ambição em relação à resolução dos conflitos necessários para o alcance de um efetivo sistema comum de defesa comercial para o MERCOSUL. Ou seja, pressupõe-se que o projeto do MERCOSUL, como entendido presentemente, prescindiria de uma política comum de defesa comercial e da eliminação da aplicação de tais medidas ao comércio intrazona.

Adicionalmente, questões de fundo relevantes, como a resolução de conflitos jurídicos entre os sistemas judiciais nacionais e uma decisão regional, inviabilizam a implementação efetiva da política de defesa comercial comum. A esse respeito, notem-se os esforços de negociação do tema sobre as pendências jurídico-administrativas, onde se discutiu a inviabilidade de se aplicar uma política comum quando medidas judiciais de cada Estado-parte continuassem em vigor.

Por fim, os entraves à plena consecução de um regime comum de defesa comercial e de salvaguardas e à eliminação da aplicação de medidas ao comércio intrazona, consubstanciados em questões referentes a aspectos institucionais e jurídicos, derivam, no fundo, de uma forte resistência pelos Estados-parte de subordinarem sua liberdade de ação nacional a constrangimentos impostos pelo interesse dos demais Estados-parte. Na presença de forte interesse político no avanço da integração, tais questões poderiam ser superadas. Na ausência de tal compromisso,

sempre será possível a formulação de argumentos técnicos, institucionais ou jurídicos que posterguem o pleno alcance de um mercado comum.

Sobretudo, por todas as razões apontadas, a adoção de regulamento comum para defesa comercial significaria um avanço importante no processo de integração. Entretanto, o progresso nesse tema requer o aprofundamento da integração econômica, jurídica e institucional, explicitando a relevância da discussão de algum marco institucional com maior grau de supranacionalidade, para que a política de defesa comercial e salvaguardas comum seja operacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo Jr., J. T. (2002) **As normas *antidumping* da Alca e agenda multilateral**. OEA. Disponível em: www.dtcc.oas.org/trade/default Acesso em: 8 jun.2007.
- Baracat, E. e Nogués, J. J. (2005) Economía política de las medidas *antidumping* y de salvaguardia em Argentina. FINGER, Michael; NOGUES, Julio J. **Salvaguardias y Antidumping em la liberalización comercial de América Latina**. Siglo XXI; World Bank, Buenos Aires.
- Bellis, J. F. (1997) The Treatment of Dumping, Subsidies and Anti-competitive Practices in Regional Trade Agreements. BELLIS; DEMARET & GARCIA, J (Ed.), **Regionalism and Multilateralism after the Uruguai Round**. IEJE, European University Press, Brussels.
- Berlinski, J. et al. (2005) **Defensa comercial en el MERCOSUR**. Documento de trabajo N° 10/05 Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- Bertoni, R. (2006) **La aplicación de medidas *antidumping* en acuerdos regionales**. Notas de la Economía Real N° 52, Centro de Estudios de la Producción (CEP), Secretaría de Industria y Comercio.
- Bianchi, E. e Sanguinetti, P. (2007) **Trade liberalization, Macroeconomics Fluctuations and Contingent Protection in Latin America**. Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA).
- Blonigen, B. (2003) **Evolving discretionary practices of U.S. antidumping activity**. NBER Working Paper 9625.
- Blonigen, B. e Prusa, T. (2002) **The cost of Antidumping: The Evil is in the details**, NBER. Mimeo.
- Bogo, J. (2000) **Cómo se defenderá la competencia en Argentina?** Comentário ao trabalho de Manuel Abdala. Jornadas del Foro de la Competencia, Buenos Aires. Mimeo.
- Bouzas, R., Motta Veiga, P. e Torrent, R. (2002) **In-depth analysis of MERCOSUR integration, its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment**, Comunidades Europeas; Observatory of Globalization; Universidad de Barcelona. Disponível em: <http://mkacddb.eu.int/studies/study/32>
- Darchuk, A., Milano, J. e Curi, G. (1999) **Tratamiento de las prácticas de dumping y subvenciones en los procesos de integración en especial el Mercosur**. Publicación V Aniversario CNCE (maio)
- Delgado, R. (1999) **Tratamiento de las prácticas de dumping y Subvenciones en los procesos de integración en especial el Mercosur**. Publicación V Aniversario CNCE (maio).

- Finger, M. J. (2000) La experiencia del GATT con la protección comercial. Olarreaga, M; Rocha, R. (org.) **La Nueva Agenda de Comercio en la OMC** Instituto del Banco Mundial y Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Colombia.
- Finger, M. J. e Nogués, J. J. (2005) Reflexiones sobre los estudios y sus lecciones. **Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina**. Siglo XXI; World Bank, Buenos Aires.
- Guasch, L. e Rajapatirana, S. (1998) **Antidumping and competition policies in Latin America and Caribbean: Total strangers or soul mates?**. World Bank, Mimeo.
- Hoekman, B. (1998) **Free Trade and Deep Integration: antidumping and antitrust in Regional Agreements**. World Bank ; CEPR.
- Hoekman, B. e Mavroidis, P. (1996) Dumping, Antidumping and Antitrust. **Journal of World Trade**, Vol. 30, N° 1.
- Knetter, M. e Prusa, T. (2003) Macroeconomic factors and antidumping filings: evidence from four countries. **Journal of International Economics**, Vol. 61(1): 1-18.
- Krugman, P. (org.) (1986) **Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Lawrence, R. (1996) **Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration**. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Marceau, G. (1996) **Anti-Dumping and Anti-trust Issues in Free Trade Áreas**. Clarendon Press Oxford.
- Messerlin, P. (1995) Should antidumping rules be replaced by national or international competition rules? **World Competition**, Vol. 18, N° 3.
- Naidin, L. C. (1998) **Dumping e antidumping no Brasil: evolução da regulamentação, aplicação e efeitos sobre o comércio**. Tese (Doutorado em Economia) - UFRJ, Rio de Janeiro.
- Schiff, M. e Winters, A. (2003) **Regional Integration and Development**. The World Bank, Washington D.C.
- Theuringer, M. e Weib, P. (2001) **Do Anti-Dumping Rules Facilitate the Abuse of Market Dominance?** IWP Discussion Paper 2001/3. (março).

